Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/5525

02. 11. 89

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit über die Rauschgiftsituation und die Grundzüge eines nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans

Bericht des Bundesministers der Justiz zur Umsetzung der Drogenkonvention, zur Novellierung der Vorschriften über Verfall und Einziehung und anderer Vorschriften des Strafgesetzbuches sowie zu Maßnahmen zum Aufspüren von Drogengewinnen

Beschluß des Bundeskabinetts

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 25. Oktober 1989 — 121 (312) — 232 05 — Ra 7/89.

Anlage 1

Bericht über die Rauschgiftsituation und die Grundzüge eines nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans

Das Bundeskabinett hat durch Beschluß vom 24. August 1989 den BMJFFG beauftragt, in Abstimmung mit den anderen Ressorts in einem Bericht einen Überblick über die derzeitige Rauschgiftsituation zu geben, die laufenden Gegenmaßnahmen darzustellen sowie die Grundzüge eines nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans zu entwickeln.

I. Situationsanalyse

Das weltweit bestehende Drogenproblem wird sich in den europäischen Ländern bedrohlich ausweiten. Die international organisierten Drogen-Syndikate versuchen, in diesen Ländern Absatzorganisationen aufzubauen. Der Angebotsdruck nimmt vor allem bei Kokain und Heroin zu. Nicht auszuschließen ist, daß die in den USA festzustellende Überschwemmung mit diesen Drogen, zusätzlich mit Crack und chemisch neu konstruierten Drogen (Designer-Drugs), auf die europäischen Länder überschwappt.

Die Gefährdung durch Amphetamine nimmt zu, sie werden verstärkt auch in privaten Laboratorien in der Bundesrepublik Deutschland hergestellt und in größerem Umfange auf den illegalen Markt gebracht.

Die Situation im Bereich illegaler Drogen hat sich in den letzten Jahren zunehmend verschärft. Die Zahl der polizeilich erfaßten Erstkonsumenten harter Drogen steigt ebenso wie die Zahl der Drogentodesfälle zunehmend an. Bisher gibt es keine Anzeichen für ein Ende dieser sich verschärfenden Situation, die die Bevölkerung immer stärker beunruhigt. Unter Einbeziehung der letzten zehn Jahre zeigt sich folgende Entwicklung:

Polizeilich erfaßte Erstkonsumenten harter Drogen

1979	1983	1988	1989 (bis 31. August)
5 673	2 987	7 526	4 582

Drogentodesfälle

1979	1983	1988	1989 (bis 31. August)
623	472	673	593

Die **Rauschgiftdelikte** haben sich wie folgt entwickelt:

1978	1983	1988
42 878	63 742	84 998

Tatverdächtige

1978	1988
39 962	67 150

Sicherstellungen illegaler Drogen

	1973	1978	1983	1988	1989 (3 Quartale)
	— in Kilogramm —				
Kokain	4	4	106	496	1 288
Heroin	15	187	260	537	499
Cannabis	4 732	4 724	4 606	11 350	9 720

Die hier angegebenen Mengen stellen nur einen Bruchteil der ins Land gebrachten Mengen dar.

Die Drogenszene hat sich strukturell verändert. Es sind nicht mehr nur Kinder und Jugendliche, die von diesem Problem bedroht sind, es sind zunehmend junge Erwachsene im Alter um 25 Jahre, die den Weg in die Sucht beschreiten. Schließlich gibt es eine Personengruppe im Alter um oder über 30 Jahre, die sozial etabliert ist und insbesondere zu Kokain greift.

Diese strukturelle Veränderung drückt sich auch darin aus, daß bei den jüngeren Altersgruppen eine ablehnendere Einstellung gegenüber Rauschgiften festzustellen ist. Auch unter den polizeilich erfaßten Erstkonsumenten ist der Anteil junger Menschen unter 25 Jahren zurückgegangen.

Es wäre jedoch verfehlt, darauf zu vertrauen, daß es sich um eine stabile Entwicklung handelt. Vielmehr kann hier jederzeit wieder eine Umkehrung der Entwicklung eintreten. Ein Indiz dafür, daß die Gefahr des Umschlags wieder in die jüngeren Altersgruppen sehr ernst zu nehmen ist, ist die Entwicklung der letzten beiden Jahre bei den Drogentoten. Während der Anteil von Personen unter 25 Jahren bis 1986 auf rd. 22 % zurückgegangen war, ist jetzt wieder ein Anstieg auf knapp 30 % zu verzeichnen.

Die Situation bei den langjährig Drogenabhängigen als zweiter Hauptzielgruppe, Personen im Alter um 25 Jahre, mit hoher Kriminalitätsbelastung, mit Mißerfolgen bei mehrfachen Therapieversuchen und gestörter sozialer Integration, gibt zu besonderer Besorgnis Anlaß.

Hier handelt es sich um eine Personengruppe, die als „harter Kern" der Drogenszene angesehen werden muß. Diese Teilgruppe — übergreifend in die Personengruppe um oder über 30 Jahre — wird auf eine Größenordnung von 15 000 bis 20 000 Personen geschätzt. Das bedeutet:

— 15 000 bis 20 000 Abhängige, die für den illegalen Markt als ständige Abnehmer interessant sind und diesen anlocken;

— es sind 15 000 bis 20 000 Drogenabhängige, die unter dem Zwang, sich Drogen beschaffen zu müssen, mit besonderer krimineller Energie Beschaffungskriminalität betreiben und mit dem Polizei-, Zoll- und Justizvorgehen erfahren sind;

— es sind 15 000 bis 20 000 Personen, die gelegentlich oder dauernd als Kleindealer tätig sind;

— es sind 15 000 bis 20 000 sozial depravierte Abhängige, die andere zum Drogenkonsum verführen und sie ggf. „anfixen".

Die sich langsam herausbildende dritte Zielgruppe im Alter um oder über 30 Jahre, sozial nicht nur integriert, sondern auch arriviert, die vorwiegend Kokain konsumiert, stellt die Drogenpolitik der Bundesregierung vor neue Aufgaben.

Für die Drogenabhängigkeit gibt es keine Zuordnung zu bestimmten sozialen Schichten, Drogenabhängigkeit kann jede Familie treffen. Unglückliche Lebensumstände, entwicklungsbedingte Konflikte, für die keine Lösung gefunden wurde, können den Griff zur Droge ebenso auslösen wie Zukunftsängste, Mißerfolge in Ausbildung und Beruf sowie fehlende tragfähige soziale Bindungen. Die durch Forschungen belegten Einstiegsmotive können das verdeutlichen.

Teile der gesellschaftskritischen Jugend in den 60er Jahren erwarteten sich von Drogen Bewußtseinserweiterung. Von einer derartigen Ideologisierung ist nichts geblieben. Hier muß man sehen, daß zeitgleich für Cannabis und LSD als Halluzinogene ein Markt getestet wurde. Nicht auszuschließen aber ist, daß über eine neue Zielgruppe eine Art „Ersatzideologie" aufkommt, die besagt, Drogenmißbrauch mache gesellschaftsfähig und sei ein Zeichen hoher Aktivität und Leistungsbereitschaft. Damit werden auch denen Rechtfertigungsgründe gegeben, die aus ganz anderen Gründen mit Drogen zunächst experimentierten, abhängig wurden, ohne wieder von ihnen frei zu kommen. Für die neue Zielgruppe ist kennzeichnend, daß sie Drogenmißbrauch als Lebensstil betrachtet.

Junge Menschen, die sich vereinsamt fühlen, die zu Drogen greifen, weil sie erwarten, leichter persönliche Kontakte oder die Zugehörigkeit zu einer Gruppe zu finden, verdeutlichen das, was gemeinhin als „Isolierung in der Massengesellschaft" bezeichnet wird; sie suchen Solidarität.

Junge Menschen, die in der Erwartung zu Drogen greifen, damit größere Selbständigkeit, mehr Autonomie zu erreichen, leiden unter den Zwängen der Gesellschaft, denen alle ausgesetzt sind, für die junge Menschen offenbar besonders empfindsam sind.

Junge Menschen, die glauben, durch den Griff zu Drogen dem eigentlichen Sinn des Lebens, dem Lebensglück näherzukommen, sind seelisch verarmt, vielleicht ohne Zuwendung und Liebe. Auch diese Form der Vereinsamung trifft viele Menschen in unserer Gesellschaft.

Junge Menschen, die aus Gründen einer „inneren Leere" zu Drogen greifen, die nach Spiritualität suchen, letztlich nach dem Sinn des Lebens fragen, bewältigen eine Lebenssituation nicht, die entwicklungsbedingt allen Menschen aufgegeben ist.

Vor diesem Hintergrund ist von einer weiterhin ungünstigen Entwicklung auszugehen.

Dies bedeutet, daß nicht nur darauf zu achten ist, daß die international organisierten Drogensyndikate die hier schon vorhandenen Rauschgifte wie Heroin und Kokain verstärkt in die Bundesrepublik Deutschland verbringen werden, sondern auch darauf, daß die in anderen Ländern gefährlich verbreiteten Drogen, die bei uns noch keine Rolle spielen, hierher gelangen. Dabei handelt es sich um Crack, ICE u. a., insbesondere sog. „Designer-Drugs".

Auf der Grundlage der jetzt vom Deutschen Caritasverband genannten Zahlen über den Bestand von 60 000 bis 80 000 Drogenabhängigen und der ermittelten Steigerungsrate seit 1988 um etwa 20 % könnte bei gleichbleibender Tendenz die Zahl der Abhängigen alsbald eine bedrohliche Größenordnung erreicht haben. Zugleich ist davon auszugehen, daß dann die Zahl der jährlichen Drogentodesfälle, die für 1989 mit 1 000 anzunehmen ist, sich für die nächsten Jahre auf mehrere Tausend addiert. Es bedeutet aber auch, daß bei den noch immer ungenügenden Therapieerfolgen sich die Anzahl der langjährig Drogenabhängigen auf möglicherweise bis zu 50 000 erhöht hat. Eine Personengruppe, die mit großer Energie Beschaffungskriminalität betreibt, die selbst Dauerkonsumenten und somit für den illegalen Drogenhandel eine interessante Abnehmergruppe darstellen. Es sind diejenigen, die als Kleinhändler für die internationalen Syndikate tätig sein könnten, die wegen ihrer sozialen

Depravation junge Menschen zum Drogenkonsum verführen. Es ist der „harte Kern", der schon jetzt, in den neuen Programmen und zukünftig verstärkt, größter Aufmerksamkeit bedarf. Nur wenn es gelingt, diesen „harten Kern" mit den von ihm ausgehenden Gefahren zu verringern, wird das Drogenproblem an Dynamik verlieren. Gelingt dies nicht, muß erwartet werden, daß wir eine Ausuferung des Drogenproblems in Dimensionen haben werden, wie sie derzeit schon anderenorts bestehen.

II. Grundzüge eines „Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans"

Die sich verschärfende Drogensituation in der Bundesrepublik Deutschland zwingt dazu, auf dem Boden erfolgreicher Konzepte und Maßnahmen aus den vergangenen Jahren eine neue Strategie der intensivierten Drogenbekämpfung zu entwickeln, einzuführen und durchzusetzen. Dazu soll ein „Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan" dienen.

Die Absicht der Bundesregierung, einen umfassenden „Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan" vorzulegen, wurde auf der Gesundheitsministerkonferenz am 28. und 29. September 1989 in Kiel von den Ländern nachhaltig begrüßt.

Der „Nationale Rauschgiftbekämpfungsplan" soll unter Einbeziehung der Länder und aller gesellschaftlichen Kräfte sowie in Anpassung an die Art und Intensität der neuen Herausforderung weitere und verstärkte Aktivitäten in den maßgeblichen 5 Bereichen der Drogenbekämpfung vorsehen.

- Verstärkung der Internationalen Zusammenarbeit in bi- und multilateralen völkerrechtlichen Vereinbarungen über Entwicklungszusammenarbeit, der Zollverwaltungen, im polizeilichen Sektor durch operative Zusammenarbeit mit Interpol, mit der Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen.
- Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität durch Polizei, Zoll und Bundesgrenzschutz sowie dazu besonders ausgebildete Spezialeinheiten mit dem Ziel, das Angebot gefährlicher Drogen durch Schmuggel und Handel weitestgehend zu unterbinden;
- Einschränkung der Nachfrage und der Bereitschaft, Rauschgifte zu probieren, durch gesundheitliche Aufklärung, durch Hilfen für Eltern und Erzieher, durch Beratungsangebote und gezielte Prävention in Problemgruppen sowie für gefährdet erscheinende Personen;
- Bedarfsgerechte Hilfen für Drogenabhängige, insbesondere im Frühstadium, aber auch durch neu zu entwickelnde Therapien, stabilisierende Nachsorge und soziale Rehabilitation für jene, denen bislang nicht aus der krankhaften Abhängigkeit geholfen werden konnte;
- Forschung und Entwicklung, um neue Erkenntnisse im Bereich der Prävention und Therapie sowie über die Ausbreitung des Drogenproblems in der Bevölkerung und die Persönlichkeitsstrukturen der Konsumenten zu gewinnen; die Entwicklung angepaßter Fahndungsstrategien und die Neu- oder Weiterentwicklung spezieller technischer Geräte zur Rauschgiftfahndung.

Nach ersten, schnell umsetzbaren Vorschlägen durch die Bundesregierung, die im folgenden Abschnitt aufgezählt sind, sollen Plan und Programm auf der für Frühjahr 1990 von den Ländern vorgesehenen Sonderkonferenz diskutiert werden.

Im Hinblick auf die notwendige Zusammenfassung aller politischen und gesellschaftlichen Kräfte für den „Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan" bietet es sich an, diese im Rahmen einer ebenfalls „Nationalen Drogenkonferenz" zusammenzuführen und um deren Mitwirkung zu werben.

Folgende Gesichtspunkte sollen bei der Gestaltung des Plans maßgeblich sein:

1. Der Bürger soll in seiner Ablehnung der Drogen unterstützt und gestärkt werden, besondere Aufmerksamkeit ist jenen in Zukunft noch besser bestimmbaren Kreisen erhöhter Anfälligkeit und Gefährdung zu schenken. Für diese und alle bereits Betroffenen kann es nur ein alles bestimmendes Ziel geben — Drogenfreiheit. Drogeneinsatz oder Drogenfreigabe kann kein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Drogengefährdung und -abhängigkeit sein. In diesem Zusammenhang wird die Haltung der Länder ausdrücklich begrüßt, derzufolge eine Legalisierung weicher Drogen nicht in Betracht kommt.
2. Zum Schutz der Bürger, zur Stabilisierung der Gefährdeten und zur Hilfe für die Abhängigen sind präventive, therapeutische und rehabilitative Maßnahmen verstärkt vonnöten. Dabei gilt heute die resignative Einstellung zurückliegender Jahre nicht mehr, daß schwere Abhängigkeiten kaum oder gar nicht entscheidend beeinflußbar seien.
3. Der Plan muß davon ausgehen, daß trotz erheblicher Leistungen in Bund und Ländern noch immer Handlungsspielraum besteht und bei weitem noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Bei entsprechendem Aufwand und bei situationsgerechtem Bemühen sind gute Erfolge zu erzielen. Das Drogenproblem ist eingrenzbar, auch wenn es in absehbarer Zeit nicht hinreichend lösbar ist.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich für die Gestaltung der Inhalte des „Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans" in den 5 Bereichen der Drogenbekämpfung folgende Grundzüge:

1. Im Rahmen der internationalen Einbindung der Drogenpolitik der Bundesregierung (Weltwirtschaftsgipfel, Vereinte Nationen, WHO, Pompidou-Gruppe, EG und eine Vielzahl bilateraler Verträge und Maßnahmen der Wirtschaftshilfe) sind auf folgenden Gebieten verstärkte Aktivitäten erforderlich:

   Umsetzung der UN-Konventionen, grenzübergreifende Zusammenarbeit von Polizei und Zoll, Entwicklungszusammenarbeit mit Anbauländern. Eine noch engere Zusammenarbeit mit Erfahrungsaustausch, gegenseitige Information und Ab-

stimmung der nationalen Drogenbekämpfungsprogramme sind erforderlich.

Grundlage für die Drogenpolitik der Bundesregierung sind die internationalen Suchtstoffübereinkommen, deren Hauptziel es ist, Herstellung und Handel, Verteilung und Besitz sowie jede andere Verwendung von Betäubungsmitteln ausschließlich auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken.

2. Das rechtliche Instrumentarium für repressive Maßnahmen gegen Drogenhersteller und -händler sowie ihre Mittelsmänner muß erweitert werden. Durch personelle, organisatorische und methodische sowie Maßnahmen der technischen Ausrüstung ist die Rauschgiftbekämpfung durch Polizei, Grenzschutz und Zoll noch wirksamer zu gestalten. Ihre internationale Orientierung soll über die Anpassung an den europäischen Binnenmarkt hinaus noch mehr Wirkung in den Hersteller- und Transitländern enthalten.

3. Im Zuge der Prävention ist die Bevölkerung für das Drogenproblem zu sensibilisieren und zur Mitarbeit aufzurufen; stärker als bisher sind für Gefährdete individuell zugeschnittene Maßnahmen anzubieten. Mehr als bisher ist der gesamte Bereich von Erziehung und Bildung für diese Aufgabe in Anspruch zu nehmen. Jedweder Verharmlosung oder gar Verherrlichung des Drogenmißbrauchs muß energisch entgegengetreten werden. Mit besonderem Nachdruck ist der Drogenmißbrauch als Element des Lebensstils bestimmter Kreise zu verurteilen.

4. Im therapeutisch-rehabilitativen Bereich ist ein Ausbau vorhandener Therapieplätze erforderlich, um im Zusammenhang mit Verbesserungen im ambulanten Sektor Wartezeiten zu verkürzen oder aufzuheben und weitere Therapieerfolge zu ermöglichen. Die durch Bundesmodelle eingeführten schwellenlosen Betreuungsmöglichkeiten für Abhängige sind mit Nachdruck auszubauen, um mit den Problemen der Altfixer besser fertigzuwerden. Vermehrt sind Streetworkeraktivitäten nötig, dies auch im Zusammenhang mit der drohenden Ausbreitung der HIV-Infektion.

5. Forschung ist vor allem im Hinblick auf die Epidemiologie, auf motivations- und verhaltenspsychologische Fragen zu intensivieren, sowie in bezug auf Interventionsstrategien, Streßbewältigung und Therapiekonzepte.

III. Kurzfristig umzusetzende Maßnahmen und Initiativen

Die Rauschgiftkriminalität durch internationale und straff organisierte Syndikate wird in ihren Auswirkungen auch für die Staaten Europas zu einer politischen Gefahr. Die sich abzeichnende Verschärfung der Gesamtsituation muß durch zusätzliche Maßnahmen unter Nutzung aller Politikbereiche und Einbindung aller gesellschaftlichen Kräfte abgefangen werden.

1. Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit

- Der Drogenkrieg in Kolumbien unterstreicht die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit. Jeder Beitrag zur internationalen Kooperation ist auch eine Maßnahme der nationalen Prävention, die hilft, einem Vordringen der internationalen Rauschgiftsyndikate in unseren Staat entgegenzutreten. Eine internationale Zusammenarbeit kann nur mit einer Strategie erfolgreich sein, die Produzenten-, Transit- und Konsumentenländer sowie alle inhaltlichen Aspekte des Drogenproblems in der ihnen angemessenen Gewichtung berücksichtigt. Das VN-Übereinkommen vom 20. Dezember 1988 bietet dazu ein rechtliches Instrumentarium, mit dem den Syndikaten die finanzielle Basis entzogen werden könnte. Ihrer Ratifikation und Implementierung kommt international wie national vorrangige Bedeutung zu.

- Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt die Initiative von Präsident Bush zur Bekämpfung der Drogenkriminalität in den Andenstaaten Bolivien, Kolumbien und Peru als ein Element zur Entwicklung eines gemeinsamen Vorgehens und sieht in ihr einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der auf dem Pariser Weltwirtschaftsgipfel als dringlich erachteten Maßnahmen.

- Weitere wichtige Elemente zur Eindämmung der Rauschgiftproduktion sind Beiträge zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Anbauländer und der Abbau von Handelshemmnissen gegenüber Ersatzanbauprodukten. Große Bedeutung für die Andenstaaten hat die von der EG angestrebte Verbesserung des Kaffeeabkommens zur Stabilisierung der Erzeugnisse.

- Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit wird seine zwei Schwerpunkte verstärkt fortführen. Es geht dabei einerseits um die Forderung der ländlichen Entwicklung in Gebieten, in denen Rauschgiftpflanzen angebaut werden. Die Strategie richtet sich andererseits auf die Bekämpfung des Rauschgifthandels durch verbesserte technische Ausrüstung sowie Ausbildung von Fahndungsbeamten zur Unterstützung der Drogenfahndungsbehörden.

- Engere Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung der USA, z. B. begleitende Observationen im Luftverkehr.

- Intensivierung der international abgestimmten Aktionen im Luftreiseverkehr.

- Verstärkung der Schwerpunktkontrollen im grenzüberschreitenden Landstraßenverkehr.

- Intensivierung der Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei der Kontrolle des Seefrachtverkehrs.

- Im Rahmen der Zuständigkeit der EG Ausschöpfung aller kommunitären Möglichkeiten zur Drogenbekämpfung auf der Grundlage des von der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten unterzeichneten Übereinkommen der VN gegen den illegalen Drogenverkehr.

- Europäisierung des Netzes der Rauschgiftverbindungsbeamten.
- Abschluß bilateraler Verträge mit weiteren Osteuropäischen Staaten nach dem Vorbild des deutsch-sowjetischen Vertrages.

2. Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität zur Verringerung des Angebots einschließlich der erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen

- Zur Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen werden 18 teilweise mobile Detektionsanlagen für den Passagier- und Frachtverkehr in Seehäfen, für Landstraßenzollämter und Flughäfen zusätzlich eingesetzt.
- Aufbau einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe Bundeskriminalamt/Zollfahndung zum Aufspüren von Drogengewinnen.
- Beschaffung technischer Ausrüstungsgegenstände für den Zollfahndungsdienst.
- Ausstattung aller Flughafenzollstellen sowie bestimmter Landstraßenzollämter mit Testgeräten zur Aufdeckung des Rauschgiftschmuggels im menschlichen Körper.
- Das Bundeskriminalamt wird im Bereich der Bekämpfung des organisierten Drogenhandels weiter ausgebaut.
- Wegen der neuen gesetzlichen Instrumente zur polizeilichen und strafrechtlichen Verfolgung der Rauschgiftkriminalität — Abschöpfung der finanziellen Profite, Strafverfolgung der sog. Geldwäsche, Überwachung des Handels mit Rohstoffen zur Herstellung von Betäubungsmitteln — wird auf den gesonderten Bericht verwiesen, den der Bundesminister der Justiz gleichzeitig vorlegt.

3. Verhinderung und Eindämmung des Drogenmißbrauchs

- Neuauflagen und Ergänzungen von Aufklärungsmaterialien zur Verteilung an breite Bevölkerungskreise sind vorbereitet.
- Entwicklung und Streuung einer Postwurfsendung ist vorbereitet. Mit ihr soll in der Form einfacher „Botschaften" erreicht werden, daß die Bevölkerung die Vorbeugung und Bekämpfung des Drogenmißbrauchs zu ihrem persönlichen Anliegen macht. Sie soll die Mitwirkung aller wecken. Neben einer Information über die Gefahren aller, auch der sog. weichen Drogen wird sie die Bürger auffordern, in der Familie, im Betrieb usw. über die Gefahren der Drogen zu sprechen. Sie soll auch vermitteln, daß Drogenabhängige Kranke sind, die auch nach mehreren erfolglosen Therapieversuchen eine Chance auf Heilung haben. Sie soll die Familien und die Bekannten ermutigen, den Weg zur Beratung und Therapie zu suchen. Ferner wird sie den Verharmlosungstendenzen entgegenwirken, die sich aus einer teils reißerischen Berichterstattung in den Medien über den Kokainkonsum Prominenter ergeben.
- Einsatz einer mobilen Gruppe von Fachleuten als Berater und Vortragende für Jugendorganisationen, Betriebe, Verbände und Schulen, bis hin zu Pfarrgemeinderäten, Schulpflegschaften und Elternbeiräten. Der Einsatz wird von der Deutschen Hauptstelle gegen die Suchtgefahren gesteuert.
- Nutzung der Organisation der Bundeswehr mit dem Ziel, die Grundwehrdienstleistenden und die jungen Zeitsoldaten durch geeignete, multimediale Unterrichtsbausteine für die Primär- und Sekundärprävention zu motivieren; diese durch Drogenmißbrauch relativ wenig belastete Personengruppe soll den Interessierten auch die Chance eröffnen, sich so zu qualifizieren, daß sie später als Multiplikatoren im Bereich der Drogenprävention tätig werden könnten.
- Flankierende Öffentlichkeitsarbeit durch Anzeigen und Plakate, durch Fernsehspots und Filme wird die präventiven Maßnahmen begleiten.

4. Hilfe für Gefährdete und Abhängige

- Vor allem im ambulanten Bereich werden weitere Therapiemöglichkeiten mit sog. niedrigschwelligen Angeboten modellhaft für solche Abhängigen entwickelt, die von den traditionellen Angeboten nicht erreicht werden konnten. Es sollen auch langjährig Drogenabhängige in eine Therapie gebracht werden, die bislang keine Therapieversuche unternommen haben, mehrfach rückfällig geworden sind und zu denen erste Kontakte über aufsuchende Sozialarbeit hergestellt werden müssen. Diese Gruppe langjährig Drogenabhängiger ist als „harter Kern" der Drogenszene anzusehen, dessen Auflösung vorrangige Bedeutung hat.
- Zur modellhaften Praxiserprobung sollen in Ergänzung des bereits laufenden bundesfinanzierten Programms „therapeutische Übergangs-einrichtungen" entwickelt werden, in denen langjährig Drogenabhängige ohne Vorbedingungen aufgenommen und untergebracht werden können, und zwar stets mit dem Ziel, sie zu entgiften und für eine Therapie vorzubereiten. Eine Abstimmung mit bereits vorhandenen Behandlungskapazitäten wird gewährleistet.
- Einbeziehung von Drogenkranken in die Aktionen „Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und schwerst vermittelbare Arbeitslose" und „Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose".
- Mit besonderem Gewicht wird die berufs- oder qualifikationsbegleitende Betreuung für diese Personengruppe betrieben, die ihnen die Möglichkeit eröffnet, überhaupt wieder an das Arbeitsleben herangeführt zu werden.

5. Forschung und Entwicklung

Einer Intensivierung der Forschung auf dem Gebiet der Suchtkrankheiten stehen als Hemmnisse entgegen, daß die bei der Beratung und Versorgung Abhängiger gewonnenen Erfahrungen nicht von dem dafür tätigen Personal wissenschaftlich ausgewertet werden können, weil diesem die Forschungserfahrung dazu fehlt, und daß die Hochschulforschung — auch aus diesem Grunde — für dieses Gebiet nur geringes Interesse zeigt. Die bei Modellprogrammen eingesetzten Institute zur wissenschaftlichen Begleitung verfügen nicht über die zur Suchtforschung erforderlichen ausreichenden Ressourcen. Folgende Maßnahmen und Initiativen sind schon jetzt erkennbar und müssen kurzfristig verfolgt werden.

- Beauftragung von Experten mit der Prüfung, ob und ggf. in welchen Teilbereichen eine Intensivierung der Suchtforschung möglich ist; das gilt für alle Teilbereiche, angefangen von der Prävention über die Therapie, Rückfallprophylaxe und bis hin zur Rehabilitation. Ob sich aufgrund dieser Prüfung eine problemorientierte Verstärkung der Forschungsförderung kurzfristig aufbauen läßt, ist derzeit nicht sicher zu sagen, muß jedoch intensiv verfolgt und ggf. kurzfristig umgesetzt werden.
- Präventionsforschung im Bereich der Epidemiologie und der fallbezogenen anamnestischen klinischen Forschung ist vordringlich zu fördern.
- Biogrammforschung auf der Basis der zu wiederholenden repräsentativen Erhebungen muß auf einer großen Zahlenbasis durchgeführt werden, um einerseits die auslösenden Faktoren, die zum Drogenmißbrauch führen, besser analysieren zu können und andererseits die stabilisierenden Faktoren zu ermitteln, die bei gleichen Belastungen, vergleichbaren Lebenssituationen, gleichem Alter und Geschlecht davon abhalten, Drogen zu mißbrauchen.
- Im Bereich der Entwicklung hat die Verbesserung der technischen Ausrüstung, z. B. die von neuartigen Röntgengeräten für die Kontrolle von Luft-, Land- und Seefracht, zunehmende Bedeutung. Dies gilt besonders auch für die Kontrolle des Container-Verkehrs durch spezielle Geräte (Container-Scan).
- Entwicklung und Anwendung neuer Verfahren zur Verdachtsschöpfung sowie neuer Bekämpfungsmethoden und -taktiken, insbesondere unter Verwendung der Datenverarbeitung bei Bekämpfungsmaßnahmen.
- Die Erfassung der durch Drogenmißbrauch vor allem im Straßenverkehr verschuldeten Unfälle ist wegen fehlender Analyseverfahren, die unmittelbar vor Ort angewendet werden können, derzeit nicht möglich; die Entwicklung von Verfahren, die zumindest einen Anfangsverdacht begründen könnten (Grob-Screening), haben besondere Bedeutung, weil im Verdachtsfall durch vorhandene Analyseverfahren der Nachweis erbracht werden kann, ob Drogen genommen worden sind, die zu Konzentrationsstörungen und damit Fahruntüchtigkeit führen. Die Entwicklung solcher Verfahren ist deshalb so wichtig, weil die Abbauzeiten der Drogen unterschiedlich lang sind und teilweise sogar erneut Rauschzustände auftreten können, ohne daß Drogen genommen worden waren.

Der mit den Maßnahmenvorschlägen in diesem Abschnitt gegenüber den Haushaltsansätzen des Regierungsentwurfs 1990 verbundene Mehrbedarf ergibt sich aus der beiligenden Übersicht.

Übersicht über Mehrbedarf gegenüber Haushaltsentwurf 1990

Maßnahmen *)	1990 — in Mio. DM —	
	bisher	Mehrbedarf
1. **Geschäftsbereich BMJFFG**		
— Aufklärung	1,8	11,0
— Modellvorhaben	16,5	12,0
— Forschung	0	2,0
	18,3	25,0
2. **Geschäftsbereich BMF**		
— Zusammenarbeit mit den USA, Intensivierung Luftreiseverkehr	0,007	0,045
— Beschaffungen		
— Röntgenweichstrahler	0,321	3,110
— Container — Röntgenanlagen — (Beschaffung eines weiteren Geräts 1991)	—	10,740
— Sonstige	0,075	0,220
— Bekämpfung der Geldwäsche	—	0,212
	0,403	14,327

*) Aufgeführt sind nur solche Bereiche, für die Mehrbedarf gegenüber den Haushaltsansätzen des RegE 1990 besteht.

Anlage

Bericht des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit über bisherige und laufende Maßnahmen im Bereich von Prävention, Beratung und Rehabilitation

1. Im Bereich der Prävention wurden verschiedene Medien und Maßnahmen entwickelt, z. B.:

   — „Unsere Kinder — frei von Drogen?", Grundlinien einer Konzeption zur Vorbeugung und Verhütung von Mißbrauchsverhalten für Kinder (Alter ca. 8 bis 12 Jahre);

   — „Warten bis Lili kommt", ein Film in Form eines modernen Märchens;
   für Jugendliche (Alter ca. 13 bis 17 Jahre);

   — „Alltag — Szenen einer Clique", eine Broschüre über Drogengefährdung im Alltag;

   — „Immer unter Dampf", ein Spielfilm über eine Ferienfahrt;

   — „Vier Theaterstücke über Alkohol und Drogen", eine Arbeitsmappe;

   — „Tagtäglich", ein Einweg-Display für Jugendschutzwochen, Aktionstage, Jugendzentren etc.;

   für Eltern:

   — „Laßt uns miteinander reden", ein Film als Diskussionseinstieg;

   für die Schulen:

   — Unterrichtswerke, die in Zusammenarbeit mit den Kultusbehörden der Länder erarbeitet wurden und an alle Schulen und in alle Schularten, einschließlich der berufsbildenden Schulen gestreut worden sind;

   für die außerschulische Jugendarbeit:

   — „Info-Set Jugend und Drogen", eine Arbeitsmappe zur präventiven Arbeit in Jugendeinrichtungen;

   — Dokumentationen gemeindenaher Projekte zur Drogenprävention;

   — Seminarkonzeption für Mitarbeiter in Jugendfreizeiteinrichtungen zum Thema Suchtprävention.

2. Abgeschlossene Modellvorhaben zu den Bereichen Beratung, Therapie und Rehabilitation:

   ○ Großmodell zur Beratung und Behandlung drogengefährdeter und -abhängiger Jugendlicher von 1971 bis 1977, mit dem in der damaligen Situation Anstöße für spezifische Therapien sowie zur Entwicklung geeigneter Beratungsinstitutionen, therapeutischer Einrichtungen und solcher zur Rehabilitation gegeben wurden. Etwa 70 örtliche Initiativen waren in das Förderprogramm einbezogen.

   ○ Psychosoziales Anschlußprogramm von 1978 bis 1982, mit dem im ambulanten Bereich neue Strukturen für die Drogenberatung entwickelt werden sollten, insbesondere zur Überwindung der sog. „Komm-Struktur", mit der nur Personen erfaßt werden konnten, die die mit einer relativ hohen Schwelle versehenen Drogenberatungsstellen aufsuchten; mit diesem Modell wurden 32 ambulante Einrichtungen gefördert. Dieses Programm hat zusammen mit dem vorher durchgeführten „Großmodell" letztlich mitentscheidend dazu beigetragen, daß es heute annähernd 1 000 Einrichtungen zur Beratung sowie 100 spezifische Langzeittherapieeinrichtungen mit ca. 3 000 Plätzen für die Behandlung Drogenabhängiger gibt.

   ○ In sinngemäßer Fortführung wurde 1981 das Modell „Aufsuchende Sozialarbeit für betäubungsmittelabhängige Straftäter" begonnen, dessen Aufgabe darin bestand, Wege zu erproben, wie drogenabhängige Straftäter aus dem Strafvollzug in die offene Langzeittherapie überführt werden können. 53 Fachkräfte zur Arbeit in Vollzugsanstalten wurden aus diesem Programm finanziert, mit dem ausgesprochen positive Erfahrungen gesammelt werden konnten, die leider von den Justizverwaltungen der Länder nach Abschluß der Modellförderung nur teilweise übernommen wurden.

3. Laufende Modellvorhaben im Bereich Beratung, Therapie und Rehabilitation

   ○ Stationäre Krisenintervention, mit der durch zusätzlich geschulte Fachkräfte ein Beitrag dazu geleistet werden sollte, die überaus hohen Abbruchquoten bei Langzeittherapie zu verringern. Das 1987 begonnene Programm in 16 Langzeittherapieeinrichtungen wurde 1988 auf weitere 17 Einrichtungen erweitert und erfaßt nunmehr 45 % aller Plätze in Langzeittherapieeinrichtungen. Durch Verringerung der Abbruchquote hat sich die durchschnittliche Verweildauer in den Therapieeinrichtungen erhöht, mit der Folge, daß sich Wartelisten für Neuzugänge bildeten. Im Rahmen dieses Programms wurde deshalb eine Modellförderung für zeitgestufte Therapien eingeführt, bei der die letzte Phase der Therapie als „Wohntherapie" geführt wird. In derzeit zwölf Einrichtungen werden solche Wohndependancen mit insgesamt 100 Plätzen gefördert, eine Erweiterung ist vorgesehen.

   ○ Gemeinsam mit den Ländern Niedersachsen, Berlin, Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein wurden in Brauel, in Zusammenarbeit mit dem Lande Bayern in Parsberg geschlossene

Drogenfachkliniken mit zusammen 158 Plätzen gefördert; sie sind insbesondere für jugendliche drogenabhängige Straftäter gedacht, die gem. § 93 a JGG in Verbindung mit § 64 StGB zur Therapie in geschlossenen Einrichtungen untergebracht werden müssen. Es handelt sich um besonders schwere Fälle von Drogenabhängigkeit, es ist deshalb bemerkenswert, daß Erfolgsquoten bis zu 30 % erreicht werden, die als gut angesehen werden müssen.

- Spezialeinrichtung in Gaggenau-Freiolsheim mit 30 Plätzen, davon 14 Plätze für schwangere Drogenabhängige und drogenabhängige Mütter mit Kleinkindern.

- Aufsuchende Sozialarbeit für langjährig Drogenabhängige als zweites Teilvorhaben zu dem Programm aus 1984, hier mit der Zielgruppe „Altfixer". In insgesamt 14 Projekten wurden mehr als 700 bis dahin als nicht erreichbar geltende Drogenabhängige im Durchschnittsalter von 28 Jahren und einer mittleren Heroinabhängigkeit von knapp neun Jahren erfaßt. Überraschend war, daß 40 % dieser Personen noch nie in Therapie waren, was daran denken läßt, die therapeutischen Angebote erneut zu aktualisieren. Das Programm konzentriert sich auf die „Aufsuchende Arbeit", auf die Arbeit in „Wohnprojekten", bei denen mit dieser schwierigen Klientel eine Haltequote von 60 % erreicht werden konnte, d. h. diese Personen blieben über längere Zeit drogenfrei, schließlich der Zielpunkt „Arbeits- und Ausbildungsprojekte" zur stabilisierenden Rehabilitation.

- Als Sonderprogramm wird die „Rückkehrhilfe aus den Niederlanden" für drogenabhängige Deutsche besonders in Amsterdam seit 1987 gefördert. Von den geschätzten 400 bis 700 abhängigen Deutschen in Amsterdam konnten bis Ende 1988 150 in die Betreuung genommen und 105 davon zurückgeführt werden.

- Als neues Programm wurde die „Betreuung und Beratung HIV-infizierter Drogenabhängiger an Drogenberatungsstellen" Ende 1987 aufgenommen. Dies wurde erforderlich, nachdem sich zeigte, daß Drogenabhängige durch die gemeinsame Benutzung einer Nadel oder durch Prostitution immer stärker zu einer Hochrisikogruppe für HIV-Infektionen geworden waren. Dieses Programm steht in Zusammenhang mit den Modellprogrammen des Bundes im Bereich der Gesundheitsämter sowie der Sozialstationen, den Programmen „AIDS und Kinder" sowie „AIDS und Frauen", die ebenfalls Drogenabhängige betreuen.

- „Ambulante Ganztagsbetreuung langjähriger Drogenabhängiger" ist ein Programm, welches auf den Ergebnissen eines Forschungsvorhabens aufbaut, mit dem die Rahmenbedingungen abgeklärt werden konnten, wie ambulante Behandlung Drogenabhängiger möglich sein könnte. 36 % der ambulant behandelten Drogenabhängigen wurden vollkommen drogenfrei. Es gilt nunmehr, diese Erfahrungen breitflächig im ambulanten Bereich vor Ort weiterzuentwickeln und zu erproben.

- Um die vielfachen Aktivitäten im ambulanten Bereich vor Ort zu verstärken, wurde ein Programm aufgelegt, dessen Aufgabe es ist, drogenspezifische Dienste und Institutionen an einem Ort so zu vernetzen, daß daraus „sozialtherapeutische Zentren" (Arbeitsbegriff) entstehen. Die aufsuchende Sozialarbeit unter Beteiligung qualifizierter Ex-Abhängiger soll langjährig Drogenabhängige ansprechen und ermuntern, sie über „Kontaktläden" an die eigentliche Beratungsstelle heranführen, in der kurative Hilfen unter Beteiligung kassenberechtigter Ärzte, klinischer Psychologen, Sozialarbeiter und Krankenpflegepersonal bereitgehalten werden, verbunden mit einer „Schutzhütte", in der Drogenabhängige in Krisensituationen sofort Unterschlupf finden könnten. Derzeit wird geprüft, ob diesen „sozial-therapeutischen Zentren" therapeutische Übergangsheime nach Art der „Wohntherapie" angegliedert werden sollten, in denen auch schon die Entzugsbehandlung durchgeführt werden kann. Dieses 1989 begonnene Programm fördert derzeit in den Bundesländern Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz insgesamt 10 solcher Modelle.

Anlage 2

Bericht zur Umsetzung der Drogenkonvention, zur Novellierung der Vorschriften über Verfall und Einziehung und anderer Vorschriften des Strafgesetzbuches sowie zu Maßnahmen zum Aufspüren von Drogengewinnen

Inhalt

A. Berichtsauftrag

Am 11. April 1989 hatte das Bundeskabinett den Empfehlungen des Berichts der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe „Waschen von Gewinnen aus illegalem Betäubungsmittelhandel — Abschöpfung der Gewinne aus Straftaten" vom 10. März 1989 folgend die nachstehenden Maßnahmen beschlossen:

1. Einführung eines Straftatbestandes des „Waschens" von Gewinnen aus illegalem Betäubungsmittelverkehr im Betäubungsmittelgesetz;
2. Einführung der „Vermögensstrafe" für Fälle schwerer Betäubungsmittelstraftaten;
3. zügige Fortsetzung der Arbeiten des BMJ an der Reform der Vorschriften über Verfall und Einziehung (§§ 73ff. StGB) — in diesem Zusammenhang soll auch die Möglichkeit des Zugriffs auf Tätervermögen im Wege einer erweiterten „Sicherungseinziehung" geprüft werden;
4. Durchführung einer rechtstatsächlichen Untersuchung zu der Frage, ob und ggfs. in welchem Umfang über den Betäubungsmittelbereich hinaus das „Waschen" von Gewinnen aus bestimmten Straftaten unter Strafe gestellt werden soll, durch BMI und BMJ;
5. unter Berücksichtigung der kapitalmarktpolitischen Aspekte die vertiefte Prüfung der Frage, ob durch die Einführung einer Pflicht der Kreditinstitute zur Identifikation von Bareinzahlern eine die erhöhte Belastung der Kreditwirtschaft rechtfertigende Erleichterung des Aufspürens von Gewinnen aus Straftaten zu erwarten ist, durch BMI und BMF;
6. Prüfung der Frage, ob die Zusammenarbeit zwischen Kreditinstituten und Ermittlungsorganen durch Einführung einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung der Kreditinstitute und/oder ihrer Mitarbeiter zur Anzeige von Verdachtsfällen erleichtert werden kann, durch BMF gemeinsam mit BMI;
7. Prüfung der Möglichkeiten weiterer verwaltungsrechtlicher Meldepflichten für Kreditinstitute und Erhebung von Rechtstatsachen hierzu durch BMI;
8. Fortsetzung der verfassungsrechtlichen Diskussion zu den Möglichkeiten einer beweiserleichternden Regelung bei Verfall mit dem Ziel der Einigung durch BMI und BMJ.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundeskabinett in seiner Sitzung am 19. Juli 1989 den BMJ gebeten, einen mit den zuständigen Ressorts abgestimmten Bericht vorzulegen, in dem der Handlungsbedarf hinsichtlich der Drogenkriminalität und der „Wäsche" von Drogengewinnen auch unter Berücksichtigung der Maßnahmen anderer Länder in diesem Bereich aufgezeigt wird.

In der Besprechung der beamteten Staatssekretäre am 28. August 1989 ist der Berichtsauftrag durch Kanzleramtsminister Seiters dahin gehend konkretisiert worden, daß der Bericht insbesondere die Umsetzung des „Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen", die Novellierung der Vorschriften des Strafgesetzbuchs über Verfall und Einziehung sowie Maßnahmen zum Aufspüren von Drogengewinnen zum Gegenstand haben soll.

Angesichts des kurzen zeitlichen Abstandes zwischen dem Kabinettauftrag vom 11. April 1989 und dem vorliegenden Bericht können hier nur erste „Zwischenergebnisse" der Umsetzungsarbeiten wiedergegeben werden.

B. Umsetzung des „Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen"

Das Kabinett hat am 17. Januar 1989 die Vorlage des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit über Zustandekommen, Inhalt und Ziele des „Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen" zur Kenntnis genommen und dessen Unterzeichnung durch die Bundesrepublik Deutschland, die am 19. Januar 1989 erfolgte, zugestimmt.

Bis zum 15. September 1989 hatten insgesamt 70 Staaten sowie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft das Übereinkommen unterzeichnet und 2 Staaten (Bahamas und VR China) das Übereinkommen ratifiziert. Es wird in Kraft treten, wenn 20 Staaten die innerstaatlichen Genehmigungsverfahren durchgeführt und ihren Beitritt durch die Hinterlegung der erforderlichen Urkunden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen dokumentiert haben werden.

Für den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland sind außer dem vorgeschriebenen *Vertragsgesetz* der Erlaß neuer Rechtsvorschriften zur innerstaatlichen *Umsetzung* einzelner Bestimmungen des Übereinkommens in zwei Bereichen erforderlich:

I. Betäubungsmittelrecht

Es handelt sich zum einen um neue Strafvorschriften gegen das „Waschen" von Gewinnen aus illegalem Betäubungsmittelverkehr sowie gegen Personen, die den bisher schon mit Strafe bedrohten Betäubungsmittelhändlern Geld, Chemikalien, Geräte und sonstige Materialien wissentlich für die illegale Betäubungsmittelherstellung oder andere Betäubungsmittelstraftaten, insbesondere Betäubungsmittelhandel, zur Verfügung stellen. Zum anderen müssen neue Vorschriften zur Überwachung der Ausfuhr von solchen Chemikalien erlassen werden, die in anderen Ländern häufig zur illegalen Betäubungsmittelherstellung verwendet werden.

Diese zur Umsetzung des Übereinkommens erforderlichen neuen Vorschriften sollen in das Betäubungsmittelgesetz aufgenommen werden. Der Vorentwurf eines entsprechenden Gesetzes zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes wurde Ende August 1989 den zuständigen Länderbehörden und Fachkreisen mit der Bitte um Stellungnahme übersandt.

II. Rechtshilferecht

Weiterhin besteht Umsetzungsbedarf hinsichtlich der Verpflichtung aus Artikel 5 Abs. 4 Buchstabe a des Übereinkommens zur Gewährung von Rechtshilfe bei der Vollstreckung ausländischer Verfall- oder Einziehungsanordnungen. Rechtshilfe durch *Vollstreckung* ausländischer Entscheidungen ist ohne Bestehen eines Vertrags nach §§ 48f., 71 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 21. Dezember 1982 (IRG) nur in beschränktem Umfang möglich; insbesondere ist die Vollstreckung *nicht* freiheitsentziehender Sanktionen nur aufgrund eines Vertrages möglich; § 49 Abs. 4 IRG bestimmt ausdrücklich, daß die Vollstreckung von Einziehungs- und Verfallentscheidungen im Rechtshilfeweg nicht zulässig ist; auch in diesem Bereich kann Rechtshilfe daher nur aufgrund eines Vertrags geleistet werden, der dem nationalen Recht nach § 1 Abs. 3 IRG vorgeht.

Wenn ein ausländischer Staat um *Einziehung und Verfall* von auf deutschem Territorium befindlichen, aus Straftaten herrührenden Vermögensgegenständen ersucht, eröffnen jedoch §§ 440, 442 StPO i. V. m. §§ 73f. StGB die Möglichkeit, hier ein vom Verfahren gegen die jeweilige Person unabhängiges, nur auf Einziehung oder Verfall der Gegenstände gerichtetes „objektives Verfahren" einzuleiten. In dem Vertragsgesetz zu dem Übereinkommen soll daher eine Verpflichtung verankert werden, von dieser Möglichkeit auf entsprechendes Ersuchen eines ausländischen Staates Gebrauch zu machen.

Nach Möglichkeit sollten sowohl der Entwurf für das Änderungsgesetz zum Betäubungsmittelgesetz als auch der Entwurf für das Vertragsgesetz dem Kabinett am 8. November 1989 zur Billigung vorgelegt werden. Damit wird die Zielvorstellung weiterverfolgt, die Verabschiedung beider Gesetze und damit auch die Ratifizierung des neuen Übereinkommens der Vereinten Nationen durch die Bundesrepublik Deutschland noch in dieser Legislaturperiode durchzuführen. Sofern sich diese Zeitplanung verwirklichen läßt, könnte die Bundesrepublik Deutschland als einer der von der dramatischen Entwicklung des Rauschgiftproblems besonders bedrohten Staaten zu den ersten 20 Staaten gehören, die ihre Beitrittsurkunde bei dem Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegen.

C. Novellierung der Vorschriften über Verfall und Einziehung sowie anderer Vorschriften des Strafgesetzbuchs

I. Gesamtreform der Vorschriften über Verfall und Einziehung

Das Strafgesetzbuch stellt seit dem 1. Januar 1975 für die strafrechtliche Gewinnabschöpfung in den §§ 73ff. StGB das Institut „Verfall" zur Verfügung. Dieses hat sich in seiner jetzigen Ausgestaltung in der Praxis erkennbar nicht bewährt. Die wesentlichen Ursachen hierfür sind zu sehen in der Kompliziertheit der Vorschriften, der Überfrachtung des Ermittlungs- und Strafverfahrens mit zivilrechtlichen Prüfungsschritten und — besonders im Betäubungsmittelbereich — in der Schwierigkeit, nachzuweisen, daß beim Täter vorgefundene Vermögensgegenstände aus bestimmten Straftaten stammen.

Auf Grund dieser Bewertung hat der BMJ mit einer vollständigen Überarbeitung der §§ 73ff. StGB begonnen und die ersten hierzu entwickelten Vorstellungen in seinen „Leitsätzen zur Reform der Vorschriften über Verfall und Einziehung" vom 30. November 1987 niedergelegt. Ziel ist danach eine grundsätzliche Neugestaltung der strafrechtlichen Eigentumssanktionen, wodurch die Vorschriften vereinfacht und rechtliche Erschwernisse für einen wirkungsvollen Zugriff auf Tatgewinne verringert werden sollen. Angesichts der komplexen, auch strafverfahrens- und zivilrechtliche Zusammenhänge berührenden Auswirkungen und der verfassungsrechtlichen Problematik einer solchen Neugestaltung bedürfen die Arbeiten hieran besonderer Sorgfalt. Der Entwurf eines entsprechenden Strafrechtsänderungsgesetzes wird deshalb in dieser Legislaturperiode nicht mehr vorgelegt werden können.

Mit Rücksicht auf diese Sachlage einerseits sowie die sich verschärfenden Situationen im Bereich der Drogenkriminalität andererseits sind zwei Vorhaben in Angriff genommen worden, deren Verwirklichung noch in dieser Legislaturperiode zu einer deutlichen Verbesserung der Zugriffsmöglichkeiten auf das Vermögen von Betäubungsmittelstraftätern führen soll:

1. Vermögensstrafe

Diese Maßnahme soll den Zugriff auf das Vermögen des Betäubungsmittelstraftäters ermöglichen, auch um ihm die wirtschaftliche Grundlage für weitere Straftaten zu entziehen. Dem Vorhaben liegt vor allem die Erkenntnis zugrunde, daß Vermögenswerte von einem gewissen Umfang in den Händen von am illegalen Betäubungsmittelhandel beteiligten Personen in der Regel auch das „Betriebskapital" zur Vorbereitung zukünftiger Straftaten bilden. Der strafrechtliche Eingriff in das Vermögen des Täters wird damit zugleich zu konkreten Tatvorbeugungen.

Bei dem Vorhaben der „Vermögensstrafe" handelt es sich um die Einführung einer neuen strafrechtlichen Sanktion im StGB, die den Gerichten die Möglichkeit eröffnen soll, in schweren Fällen der Betäubungsmittelkriminalität neben einer Freiheitsstrafe auf Zahlung eines Geldbetrages zu erkennen, dessen Höhe schuldangemessen sein muß und durch den Wert des Vermögens des Täters begrenzt ist.

Flankierende Regelungen in der Strafprozeßordnung sollen eine schnelle und umfassende Sicherstellung von der „Vermögensstrafe" unterliegenden Gegenständen des Täters bereits im Ermittlungsverfahren erlauben.

Zu dem am 19. Juli 1989 vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurf eines „... Strafrechtsänderungsgesetzes — Vermögensstrafe" hat der Bundesrat inzwischen Stellung genommen. Die Gegenerklärung der Bundesregierung wird derzeit vorbereitet.

2. Erweiterter Verfall

Während die „Vermögensstrafe" auf das Tätervermögen unabhängig davon zugreift, ob dieses durch Straftaten oder legal erlangt worden ist, zielt das Vorhaben des „erweiterten Verfalls" auf das vom Täter aus rechtswidrigen Taten erlangte Vermögen ab.

Gerade wegen des umfassenden Zugriffs der „Vermögensstrafe" auch auf legal erworbenes Vermögen unterliegt dieses Instrument gewissen Einschränkungen, die es notwendig erscheinen lassen, jedenfalls für den Bereich rechtswidrig erworbener Vermögensgegenstände im Betäubungsmittelbereich einen „erweiterten Verfall" zu ermöglichen.

So setzt die Vermögensstrafe insbesondere voraus, daß der Täter einer so schweren Betäubungsmittelstraftat überführt wird, daß neben der Verhängung einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren die zusätzliche Verhängung der „Vermögensstrafe" als schuldangemessen anzusehen ist. In der Praxis können Drogenhändler großen Stils oftmals aber nur wegen geringerer Straftaten überführt werden. Das Gebot schuldangemessenen Strafens wird in diesen Fällen einen spürbaren Zugriff auf das Tätervermögen ausschließen.

Demgegenüber ermöglicht es das Instrument des „Verfalls", Vermögen des Täters unabhängig von dessen Tatschuld dann an den Staat überzuleiten, wenn der Täter es durch eine rechtswidrige Tat erlangt hat.

Bei dem sich in diesem Zusammenhang ergebenden Problem des Nachweises der Herkunft von Vermögensgegenständen aus rechtswidrigen Taten setzt das weitere Vorhaben des BMJ eines „erweiterten Verfalls" ein. Danach soll es zukünftig bei bestimmten Betäubungsmittelstraftaten möglich sein, Gegenstände des Täters dann für verfallen zu erklären, wenn nicht festgestellt werden kann, auf welche Weise er sie erlangt hat, und die Umstände die Annahme rechtfertigen, daß sie für rechtswidrige Taten oder aus ihnen erlangt worden sind. Dabei soll es genügen, daß dann, wenn alle prozeßordnungsgemäßen Mittel zur Feststellung der Herkunft des betreffenden Gegenstandes versagt haben, die Herkunft aus rechtswidrigen Taten sich im Hinblick auf die Situation des Täters und sein Vorleben geradezu aufdrängt.

Nach sorgfältiger verfassungsrechtlicher Abwägung zwischen der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie einerseits und der staatlichen Verpflichtung zur Gewährleistung und Durchsetzung der Rechtsordnung andererseits konnte inzwischen durch den BMJ der Entwurf eines „... Strafrechtsänderungsgesetzes — Erweiterter Verfall" fertiggestellt werden. Der Entwurf ist auf Ressortebene abgestimmt und am 13. September 1989 an die Geschäftsbereiche der Ressorts und die Länder mit der Bitte um Stellungnahme bis zum 20. Oktober 1989 versandt worden. Es wird angestrebt, ein entsprechendes Gesetz noch in dieser Legislaturperiode zur Verabschiedung zu bringen.

II. Einführung eines Straftatbestandes über das „Waschen" von Gewinnen aus bestimmten schweren Straftaten im StGB

Tatgewinne fallen nicht nur bei Betäubungsmittelstraftaten an, sondern auch bei anderen Straftaten. Auch hier besteht für den Täter die Notwendigkeit, den illegalen Gewinn „weiß zu waschen", um ihn für sich zu nutzen oder in weitere illegale Geschäfte investieren zu können. Neuere polizeiliche Erkenntnisse zeigen, daß sich Straftäter insbesondere im Falle organisierten Handelns nicht mehr auf einen Kriminalitätsbereich beschränken. Es muß danach von einer Wechselbeziehung zwischen der Finanzierung zukünftiger Straftaten sowohl im Drogen-, als auch in anderen Kriminalitätsbereichen ausgegangen werden. Durch die Schaffung einer Strafvorschrift, die das „Waschen" von Gewinnen aus bestimmten, nicht dem Betäubungsmittelbereich zuzurechnenden schweren Straftaten unter Strafe stellt, könnte der Verschleierung in diesen Bereichen ebenfalls vorgebeugt und damit letztlich die Entziehung dieser Gewinne eingeleitet werden. Wegen der Wechselbeziehung zwischen der Finanzierung von Straftaten sowohl im Drogen-, als auch in anderen Kriminalitätsbereichen wäre die Einführung einer solchen Strafvorschrift bereits allein unter dem Aspekt der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität wünschenswert. Sie könnte unter Umständen aus verfassungsrechtlicher Sicht sogar geboten sein, weil nicht ohne weiteres ersichtlich ist, daß das „Waschen" von Gewinnen aus dem Betäu-

bungsmittelbereich einen höheren Tatunwert aufweist als z. B. das „Waschen" von Gewinnen aus Waffenhandel oder Schutzgelderpressung.

Derzeit liegen noch nicht genügend Rechtstatsachen vor, um die Frage beantworten zu können, in welchen Bereichen und in welchem Umfang ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. BMI und BMJ haben daher gemeinsam Grundlagen für eine rechtstatsächliche Erhebung ausgearbeitet. Ein entsprechender Fragebogen ist inzwischen den Innenverwaltungen der Länder zugeleitet worden.

D. Maßnahmen zum Aufspüren von Drogengewinnen

Neben der eingeleiteten Verbesserung des repressiven Instrumentariums ist es von entscheidender Bedeutung, Strategien zum Aufspüren der Geldströme des internationalen Betäubungsmittelhandels zu entwickeln. Der Diskussion im Vorfeld des repressiven Eingriffs denkbarer Maßnahmen muß zunächst eine Betrachtung der tatsächlichen Verhältnisse — soweit diese bekannt sind — vorausgehen.

I. Tatsächliche Erkenntnisse über die Geldströme im Betäubungsmittelbereich

Aussagekräftige Statistiken über den Umfang der Geldwäsche in der Bundesrepublik Deutschland liegen den Ermittlungsbehörden nicht vor, da Geldwäsche nach deutschem Recht bisher nicht strafbar ist und daher gezielte Ermittlungen nicht stattfinden. Die Erkenntnisse der Polizei und des Zolls beruhen auf Feststellungen aus anderweitigen Ermittlungsverfahren und auf Mitteilungen ausländischer Ermittlungsbehörden.

Danach kann festgestellt werden, daß mittlerweile ein dichtes Netz von weltweit operierenden Geldwaschanlagen existiert. Neben karibischen, amerikanischen und asiatischen Finanzzentren stehen auch europäische inzwischen in dem Verdacht, als „Waschanlagen" für Drogengelder zu fungieren. Zunehmende Bedeutung gewinnen speziell für die Geldwäsche gegründete Finanzgesellschaften. Die gewaschenen Gelder werden für den Kauf von Wertpapieren, Grundstücken und Edelmetallen sowie den Erwerb von Unternehmensbeteiligungen verwandt.

Für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland sind folgende Verfahrensweisen typisch:

1. Ermittlungen der Zollfahndung haben ergeben, daß in erheblichem Umfang minderwertige oder sogar unverkäufliche Waren außergewöhnlich kostenaufwendig — vielfach per Luftfracht — mit weitaus überhöhten Rechnungen aus Rauschgiftherkunftsländern in die Bundesrepublik Deutschland geliefert werden. Die Rechnungen werden beglichen, obwohl Zollanträge für die wertlosen Waren teilweise gar nicht gestellt werden und diese von der deutschen Zollverwaltung vernichtet werden müssen.

   Es liegen Anhaltspunkte dafür vor, daß die Zahlungen mit großangelegten Betäubungsmittelgeschäften und anderen illegalen Vorgängen im Zusammenhang stehen und die Warenlieferungen nur zur Verschleierung der Herkunft der Gewinne aus diesen Geschäften durchgeführt werden. Der deklarierte Gesamtwert (Scheinwert) dieser Geschäfte beläuft sich derzeit auf weit mehr als 1 Milliarde DM. Da dieser Wert jedoch ausschließlich auf der Grundlage der bekanntgewordenen Lieferungen errechnet wurde, kann davon ausgegangen werden, daß ihr Umfang in Wirklichkeit erheblich höher ist.

   Die weiteren Ermittlungen haben auch zur Feststellung von Transferkonten bei deutschen Banken geführt, auf die durch Ausländer ständig Bareinzahlungen in Millionenhöhe geleistet werden.

2. In einem Ermittlungsverfahren konnten zwei Geldkuriere mit Bargeld in Höhe von 750 000 US-Dollar bei der Ausreise in die Schweiz angehalten und wegen eines Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz vorläufig festgenommen werden.

   Nach Feststellungen der amerikanischen Justizbehörden stammte das Geld aus Rauschgiftgeschäften.

3. Im Zuge von Ermittlungen amerikanischer Behörden gegen maßgebliche Mitglieder des „Medellin-Kartells" konnte Anfang 1989 festgestellt werden, daß diese ca. 70 Millionen US-Dollar auf Konten einer in Panama ansässigen Bank transferiert hatten. Das Geld stammte nachweislich aus illegalen Rauschgiftgeschäften. Ein Teilbetrag von 20,2 Millionen US-Dollar wurde im März 1989 von dort auf ein Konto einer Hamburger Bank überwiesen. Nach den Feststellungen der Ermittlungsbehörden waren die mit der Abwicklung des Geschäfts befaßten Angestellten der Hamburger Bank über die Herkunft der Gelder aus Panama informiert.

4. 1986 wurden am Grenzübergang Bad Reichenhall im Fahrzeug von drei türkischen Staatsangehörigen 900 000 DM in bar sowie Bankbelege gefunden, aus denen sich ergab, daß die Ausländer kurz zuvor französische und italienische Banknoten in dieser Höhe eingewechselt hatten. Ferner wurden Beweismittel sichergestellt, aus denen sich ein Zusammenhang mit der Festnahme von vier türkischen Staatsangehörigen wegen Besitzes von ca. 10 kg Heroin in einem Mailänder Hotel ableiten ließ.

5. 1987 wurde in Guadeloupe ein kolumbianischer Staatsangehöriger festgenommen, der im Besitz von 450,5 kg Kokain war. Er gab zu, daß er bei einer Bank in Bonn ein Konto unterhalte, über das er die Finanzierung von Rauschgiftgeschäften abwickle. Ermittlungen ergaben, daß seit 1986 über

dieses Konto erhebliche Geldbewegungen abgewickelt worden waren. U. a. waren dem Konto Zahlungen von einer Bank in Frankfurt gutgeschrieben worden, die seit längerer Zeit im Verdacht steht, Gelder aus illegalem Drogenhandel zu waschen.

- Insgesamt muß davon ausgegangen werden, daß in der Bundesrepublik Deutschland bei ca. 80 000 Konsumenten harter Drogen mit einem durchschnittlichen Tagesbedarf von ca. 0,5 Gramm ein Jahresumsatz von ca. 1,5 Milliarden DM erzielt wird.
- Festzuhalten ist also:

  Während der legale geschäftliche Zahlungsverkehr heute weitgehend bargeldlos abgewickelt wird, werden Rauschgiftgeschäfte nahezu ausschließlich gegen Bargeld ausgeführt.
- Die „Geldwäsche" wird nach den Erkenntnissen der Ermittlungsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen in zwei unterschiedlichen Formen abgewickelt: Zum einen wird Bargeld, das aus Kleinverkäufen herrührt, auf Konten eingezahlt, zum anderen werden Geldbeträge und Gelder, die aus illegalen Betäubungsmittelgeschäften im Ausland stammen, bar und unbar in die Bundesrepublik Deutschland transferiert.
- Um diese Gelder — meistens aufgrund des Straßenverkaufs in kleiner Stückelung — über Zwischen- und Großhändler den ausländischen Drogenkartells zuzuführen, müssen sie auf Konten von Mittelsmännern bei den Kreditinstituten bar eingezahlt werden. Nach den Erfahrungen amerikanischer, britischer, schweizerischer, französischer und anderer Ermittlungsbehörden sind die Drogenhändler an dieser Stelle am leichtesten zu erkennen. Die Ermittlungen müssen daher hier ansetzen. Ein Aufspüren der Geldströme des internationalen Drogenhandels ist daher nur unter aktiver Mitwirkung auch der Kreditinstitute möglich.

II. Vorfeldmaßnahmen zum Aufspüren von Drogengewinnen

1. Pflicht der Kreditinstitute zur Identifikation von Bareinzahlern

Erfolgversprechende Ermittlungsansätze sind nach dem Gesagten hinsichtlich der Hintermänner von Betäubungsmittelgeschäften und ihrer illegalen Vermögenswerte nur dann zu gewinnen, wenn die Kreditinstitute flankierend zur Einführung eines Straftatbestandes des „Waschens" von Gewinnen aus illegalem Betäubungsmittelverkehr Bareinzahler, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, identifizieren.

In den USA sind nach Angaben des US-Justizministeriums mit der Einführung einer gesetzlichen Identifizierungspflicht bislang positive Erfahrungen gemacht worden (vgl. unten zu E.I.3.b.aa. — S. 27).

Der Dachverband des deutschen Kreditgewerbes, der Zentrale Kreditausschuß, hat in einer ersten Stellungnahme zu dem Vorschlag der Einführung von Identifizierungspflichten darauf hingewiesen, daß die ausländischen Erfahrungen nicht ohne weiteres auf die Bundesrepublik Deutschland übertragbar seien, weil im Gegensatz zu den USA und anderen europäischen Ländern Bareinzahlungen auch über höhere Beträge in der Bundesrepublik Deutschland durchaus normale Vorgänge des täglichen Geschäftsverkehrs darstellten. Auch der Umfang von Bareinzahlungen auf Konten Dritter (Geschäftsführer von Einzelhandelsgeschäften etc.) sei erheblich. Da dieser Personenkreis den Schalterangestellten in großstädtischen Ballungsgebieten weitgehend unbekannt sei, befürchtet der Zentrale Kreditausschuß bei Einführung einer generellen Identifizierungspflicht von Bareinzahlern einen unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand.

Diese Befürchtungen sollten angesichts der hohen Sozialschädlichkeit des Betäubungsmittelhandels und der Gefährlichkeit „vagabundierender Betäubungsmittelgewinne" einer Lösung zugänglich sein. Im übrigen könnte der Sorge, es entstehe unverhältnismäßiger bürokratischer Aufwand, dadurch Rechnung getragen werden, daß nur Bareinzahlungen oberhalb eines noch festzulegenden Betrages registriert werden, soweit sie nicht im Rahmen des üblichen Geschäftsverkehrs mit dem betreffenden Kunden liegen. So brauchen z. B. bekannte Mitarbeiter von Kaufhäusern, Supermärkten, Autohändlern etc., die große Bargeldbeträge auf die Konten ihrer Firmen einzahlen, nicht identifiziert zu werden. Eine Identifizierung einzelner Transaktionen dieses Personenkreises müßte allerdings dann erfolgen, wenn die eingezahlte Summe deutlich über den üblichen Bareinzahlungen liegt.

Es ist nicht auszuschließen, daß Betäubungsmittelhändler der Identifizierungspflicht dadurch zu entgehen suchen, daß sie die Einzahlungsbeträge so stückeln, daß der für die Identifizierungspflicht maßgebliche Schwellenbetrag unterschritten wird. Um diese Umgehung zu verhindern, wird es noch weiterer Überlegungen bedürfen.

Insgesamt erscheint es erforderlich, um Verdachtsfälle einzugrenzen und den bürokratischen Aufwand zu verringern, in Abstimmung mit den Kreditinstituten, der Zollverwaltung und dem Bundeskriminalamt einen „Verdachtsraster" zu erstellen. Darin wären die Umstände zusammenzustellen, die aus kriminalistischer Sicht im Einzelfall den Verdacht der „Geldwäsche" begründen können. Ein solcher „Verdachtsraster" würde die Mitarbeiter der Kreditinstitute zugleich von der Aufgabe entlasten, im Einzelfall bestimmte Verdachtsmomente im Hinblick auf mögliche Straftaten zu bewerten. Vielmehr würde der Abgleich mit dem „Verdachtsraster" bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen automatisch zu einer Anzeige der betreffenden Finanztransaktionen sowie der hieran beteiligten Personen führen.

Erste Gespräche mit dem Zentralen Kreditausschuß zur Lösung der angesprochenen Probleme werden im Oktober 1989 aufgenommen. Sollte sich die Kreditwirtschaft zu einer Identifizierung nach dem beschriebenen Vorbild im Wege der Selbstverpflichtung bereitfinden, könnte auf eine gesetzliche Regelung verzichtet werden.

2. Einführung einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung der Kreditinstitute zur Anzeige von Verdachtsfällen

Um die Ermittlungsbehörden wirksam in die Lage zu versetzen, Gewinne aus illegalen Betäubungsmittelgeschäften aufspüren und beschlagnahmen zu können, genügt aus kriminalistischer Sicht eine Identifizierung verdächtiger Bareinzahler durch die Kreditinstitute nicht. Vielmehr müssen die Kreditinstitute auch rechtlich in der Lage sein, Wahrnehmungen über verdächtige Geldbewegungen ohne rechtliches Risiko an die Ermittlungsbehörden übermitteln zu dürfen.

Ein solches rechtliches Risiko bei der Übermittlung von Erkenntnissen besteht derzeit wegen des „Bankgeheimnisses", das die Kreditinstitute aufgrund einer vertraglichen Nebenpflicht einhalten müssen. Die Einführung einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung der Kreditinstitute zur Anzeige verdächtiger Transaktionen erscheint geeignet, die vertragliche Schweigepflicht der Kreditinstitute in den in Betracht kommenden Fällen zu suspendieren.

Überlegungen in diese Richtung stoßen jedoch bei der Kreditwirtschaft bislang auf erhebliche Vorbehalte. So wird von dieser vorgetragen, eine solche Anzeigeermächtigung könnte bei den betroffenen Mitarbeitern der Kreditinstitute zu Konfliktsituationen führen, da diese im allgemeinen nicht in der Lage seien festzustellen, wann ein hinreichender Verdacht vorliegt. Darüber hinaus könne die faktische Übertragung ermittlerischer Aufgaben auf die Kreditinstitute und der hiermit verbundene Einbruch in das „Bankgeheimnis" zu einem Vertrauensverlust bei der Kundschaft der Institute führen.

Soweit diese Bedenken berechtigt sind, wird ihnen Rechnung zutragen sein. Dies kann in der Weise geschehen, daß den Mitarbeitern der Kreditinstitute rechtssichere Entscheidungshilfen an die Hand gegeben werden. Der bereits erwähnte, noch auszuarbeitende „Verdachtsraster" (vgl. oben zu 1 — S. 16) könnte auch hier die geeignete Grundlage darstellen.

Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine gesetzliche Regelung der Anzeige von Verdachtsfällen durch Kreditinstitute erforderlich ist, wird davon abhängen, inwieweit sich die Kreditwirtschaft in den bevorstehenden Gesprächen bereiterklärt, von sich aus Maßnahmen zu treffen, die es ihr ermöglichen, Geldtransaktionen, die dem „Verdachtsraster" entsprechen, freiwillig zu melden.

3. Möglichkeiten weiterer verwaltungsrechtlicher Meldepflichten der Kreditinstitute gegenüber der Deutschen Bundesbank oder dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen

Verwaltungsrechtliche Meldepflichten der Kreditinstitute gegenüber der Deutschen Bundesbank oder dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen sind aus derzeitiger Sicht nicht erforderlich, wenn in dem angesprochenen Umfang eine Identifizierung von Bareinzahlern sowie eine Meldung verdächtiger Geldbewegungen, sei es auf gesetzlicher Grundlage, sei es im Wege der Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft, sichergestellt sind.

4. Weitere Möglichkeiten zur Identifizierung von Betäubungsmittelgewinnen

Will man verhindern, daß im Falle der Einführung von Regelungen der hier beschriebenen Art nicht eine Verlagerung des Problems in andere Bereiche oder ggfs. andere Staaten erfolgt, so wird man in die Überlegungen einbeziehen müssen, daß praktisch alle legalen Formen des Geldverkehrs zur Geldwäsche mißbraucht werden können.

Wenn die erörterten Regelungen eingeführt würden, wäre also auch zu befürchten, daß die Betäubungsmittelhändler ihre Bargeldeinnahmen in solche Staaten verbringen, in denen keine entsprechenden Verpflichtungen bestehen. Im Hinblick auf den bevorstehenden Abbau der Binnengrenzkontrollen und der Einführung des freien Kapitalverkehrs innerhalb des europäischen Binnenmarkts wird daher sorgfältig geprüft werden müssen, ob und welche Lösungen sich in diesem Zusammenhang für die Außengrenzen der Europäischen Gemeinschaft anbieten. Denkbare Regelungen sind allerdings nur dann sinnvoll, wenn sie einheitlich in allen Staaten der Europäischen Gemeinschaft zur Anwendung kommen; sie werden daher der gemeinsamen Vorbereitung und Abstimmung mit den Mitgliedstaaten bedürfen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Initiative der sog. „G 7-Staaten" auf dem Weltwirtschaftsgipfel 1989 in Paris, die eine Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen das Waschen von Drogengeldern durch Banken" eingesetzt haben. Die Arbeitsgruppe hat die Aufgabe, die Ergebnisse der Zusammenarbeit, die bereits zur Verhinderung einer auf die Geldwäsche abzielenden Nutzung des Bankensystems und der Finanzinstitutionen eingeleitet worden ist, auszuwerten und zusätzliche Vorbeugungsbemühungen auf diesem Gebiet einschließlich der Anpassung von Vorschriften zur Verbesserung der Rechtshilfe zwischen den Staaten in Betracht zu ziehen.

An der Arbeitsgruppe nehmen außer den „Gipfelstaaten" Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA, Bundesrepublik Deutschland auch Australien, Belgien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Spanien sowie die EG-Kommission teil. Die Arbeitsgruppe soll ihren Bericht bis April 1990 vorlegen.

E. Maßnahmen anderer Staaten

I. Vereinigte Staaten von Amerika

Unter Zugrundelegung eines Berichts der deutschen Botschaft in Washington vom 17. August 1989 ergibt sich für die Vereinigten Staaten folgendes Bild:

1. Abschöpfung der Gewinne aus illegalem Betäubungsmittelverkehr

Im amerikanischen Bundesrecht gibt es annähernd 100 allgemeine oder spezialgesetzliche Regelungen über den Verfall („forfeiture") der Gewinne aus illegalem Betäubungsmittelverkehr. In den letzten 4 bis 5 Jahren hat jedoch insbesondere der Druck der Drogenproblematik und der Drogengelder zur Verbesserung und verstärkten Nutzung von teilweise spezialgesetzlichen Vorschriften über „civil forfeiture" (verwaltungs- und zivilrechtlicher Verfall „in rem") und „criminal forfeiture" (strafrechtlicher Verfall „in personam") geführt.

a) „Civil forfeiture"

Das Instrument der „civil forfeiture" richtet sich gegen den Verfallgegenstand (sog. „in rem-Verfahren"). Maßgeblich für die Verfallbarkeit eines Gegenstandes ist hier die Beziehung des Gegenstandes zur Tat (z. B. die Herkunft von beim Täter gefundenem Bargeld aus Betäubungsmittelhandel). Im Gegensatz zu der „criminal forfeiture" (vgl. unten b) setzt „civil forfeiture" also nicht die Verurteilung des Täters voraus. Beim Verfahren der „civil forfeiture" kann der Staatsanwalt verwaltungsrechtlich gegen die Sache vorgehen, ohne Bezugnahme auf einen bestimmten Täter. Außerdem kann er den Verfall von Vermögensgegenständen an den Staat im Wege einer Zivilklage anstreben.

Die Beweislast liegt bei der „civil forfeiture" normalerweise auf Seiten der das Verfahren betreibenden Partei, also des Staates. Von dieser Regel gibt es jedoch sehr bedeutsame Ausnahmen: eine Reihe von Gesetzesvorschriften über „civil forfeiture" übernehmen die Beweislastverteilung aus dem Bereich der amerikanischen Zollgesetze. Diese fordern vom Staat nur, daß er die Wahrscheinlichkeit des Verfallanspruchs („probable cause") dartut, und legen die Beweislast im übrigen der Partei auf, welche den fraglichen Vermögensgegenstand für sich in Anspruch nimmt. Das Verfahren der „civil forfeiture" ist geregelt in 21. U.S.C. § 881. Die hier enthaltene, aus Sicht des Staates günstige Beweislastverteilung der „probable cause" wird üblicherweise definiert als „vernünftiger Grund der Annahme von Schuld, gestützt auf weniger als Überzeugung aber mehr als bloßen Verdacht".

b) „Criminal forfeiture"

Die maßgeblichen Bundesgesetze über „criminal forfeiture" sind 18. U.S.C. § 1963 und 21. U.S.C. § 853. Beide Vorschriften enthalten neben den Regeln über die strafrechtliche Wertabschöpfung durch Verfall auch spezifische Verfahrensvorschriften bis hin zur Verwertung der verfallenen Güter.

Diese Gesetze geben dem Richter die Mittel an die Hand, in dem zum Urteil führenden Strafverfahren die Gewinne sowie die bei der Straftat genutzten Werte für den Staat zu reklamieren. Ihre Anwendung setzt die Verurteilung des Täters voraus. Anders als bei der oben beschriebenen „civil forfeiture" ist also *kein strafrechtlicher* Verfall in Abwesenheit des Täters möglich.

Das Verfahren der „criminal forfeiture" richtet sich nach dem allgemeinen US-Strafverfahrensrecht.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Verfalls müssen zur Überzeugung des Gerichts, d. h. im Strafverfahren jenseits vernünftigen Zweifels („beyond any reasonable doubt") bewiesen werden. Die Beweislast liegt bei der Staatsanwaltschaft. Das Gesetz enthält jedoch in dem § 853 (d) eine für das Verfallsverfahren geltende widerlegliche Vermutung dahingehend; daß jegliches Vermögen des nach diesem Gesetz wegen eines Verbrechens verurteilten Täters dem Verfall unterliegt, sofern die Staatsanwaltschaft überwiegende Beweise dafür vorbringt („establishes by a preponderance of the evidence"), daß

— der Täter jenes Vermögen während des Zeitraums, in dem die Tat begangen wurde, erworben hat oder in einem angemessenen Zeitraum danach und

— für die Herkunft dieses Vermögens aller Wahrscheinlichkeit nach keine andere Quelle als die Tat in Betracht kommt.

(Meyer/Dessecker/Smettan-Walther „Gewinnabschöpfung bei Betäubungsmitteldelikten", Freiburg, 1989, Landesbericht Vereinigten Staaten von Amerika, S. 415 ff., 418, 420 ff.).

Der US-Supreme Court hat in der Zwischenzeit entschieden, daß auch an private Rechtsanwälte gezahlte Anwaltsgebühren dann eingezogen werden können, wenn sie aus Drogengeschäften stammen. Da der Angeklagte im Fall der Mittellosigkeit das Recht auf einen Pflichtverteidiger hat, wurden verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen zurückgewiesen.

2. Bekämpfung des „Waschens" von Gewinnen aus illegalem Betäubungsmittelverkehr

Ausgangspunkt der Maßnahmen in den Vereinigten Staaten ist die Analyse des typischen Handlungsverlaufs bei der „Geldwäsche". Danach wird in der Regel „schmutziges" Drogengeld (Bargeld — „street money") mit „sauberem" Geld vermischt. Danach wird durch zahlreiche Banküberweisungen bewußt

ein komplizierter Weg geschaffen, der die wahre Herkunft des Drogengeldes verbergen soll.

Dementsprechend ist die derzeitige rechtliche Lage beim Kampf gegen das „Waschen" solcher Tatgewinne vom Zusammenwirken zwei einander sich ergänzender und verstärkender gesetzlicher Regelungsbereiche bestimmt: Bankrechtliche Regelungen mit umfassenden Berichts- und Mitteilungspflichten für bestimmte Transaktionen werden ergänzt durch Strafvorschriften gegen das „Waschen" von aus Betäubungsmitteldelikten stammenden Geldmitteln.

a) Regelungen im Bankbereich

In den Vereinigten Staaten bestehen umfassende Regelungen zur Erhebung von Daten über Geldbewegungen nach dem Bank Secrecy Act, 31. U.S.C. § 5311—5326 (in der Fassung der Änderungen durch den Anti-Drug-Abuse-Act of 1986, Titel I, Subtitel h, pup. 1. 99—570 und den Anti-Drug-Abuse-Act of 1988, Titel VI, Subtitel e, pup. 1. 100—690).

Zweck dieser Regelung ist es, durch die Festlegung bestimmter Mitteilungs- und Berichtspflichten bei Transaktionen eine „Papierspur" („papertrail") zu schaffen, welche es erlaubt, Drogengelder zurück zu ihren illegalen Quellen zu verfolgen.

Mitteilungs- und Berichtspflichten für bestimmte Bartransaktionen bestehen im Bereich von Banken, Spielbanken, für natürliche Personen beim Grenzübertritt oder Auslandszahlungsverkehr sowie im Bereich bestimmter Gewerbebetriebe.

So sind Kreditinstitute verpflichtet, jede Bartransaktion im Wert von über 10 000 US-Dollar innerhalb von 15 Tagen dem „Internal Revenue Service" (IRS — Bundessteuerverwaltung) zu melden. Als „Bartransaktionen" sind in diesem Zusammenhang anzusehen Ein- oder Auszahlungen, Tausch von oder in Fremdwährungen oder andere Zahlungen oder Überweisung an, durch oder über ein Kreditinstitut, die in Gestalt eines gesetzlichen Zahlungsmittels der Vereinigten Staaten oder eines ausländischen Staates erfolgen. Mehrere Bartransaktionen sind als einheitliches Geschäft zu behandeln, wenn dem Kreditinstitut bekannt ist, daß sie von derselben Person oder in deren Auftrag durchgeführt werden und die Summe der Barein- oder -auszahlungen an einem Geschäftstag 10 000 US-Dollar übersteigt.

Ferner sollen die Kreditinstitute verdächtige Transaktionen von sich aus melden, auch wenn deren Wert 10 000 US-Dollar nicht übersteigt.

Vergleichbare Meldepflichten treffen Spielbanken bei Ein- oder Auszahlungen, Einlösen oder Kauf von Chips sowie anderen Zahlungen oder Überweisungen an, durch oder über die Spielbank.

Natürliche oder juristische Personen, die Bargeld oder andere Zahlungsmittel einschließlich Schecks, Reiseschecks, Zahlungsanweisungen oder andere handelbare Schuldtitel, Aktien oder andere Wertpapiere Werte von mehr als 10 000 US-Dollar ins Ausland oder vom Ausland in die Vereinigten Staaten verbringen, versenden, dies veranlassen oder versuchen, haben dies den Zollbehörden zu melden. Das gleiche gilt, wenn eine Person in den Vereinigten Staaten solche Zahlungsmittel aus dem Ausland erhält, sei es durch persönliche Übergabe oder im Wege der Versendung.

Bei Nichtbefolgung dieser letztgenannten Meldepflichten droht Beschlagnahme oder Verfall der Zahlungsmittel, auf die sich eine Meldepflicht bezieht.

Natürliche oder juristische Personen, die geschäftlich oder gewerblich tätig sind und im Rahmen dieser Tätigkeit eine Barzahlung in Höhe von mehr als 10 000 US-Dollar für eine Transaktion oder für mehrere zusammenhängende Geschäfte erhalten, haben dies innerhalb von 15 Tagen nach dem Geldeingang dem IRS zu melden.

Die Einhaltung der genannten Mitteilungs- und Berichtspflichten ist mit Verwaltungsbußen bewehrt. Bei vorsätzlicher Nichtbefolgung der Meldepflichten drohen Verwaltungsbußen („civil penalties"):

— bis zur Höhe der fraglichen Bartransaktion, höchstens aber 100 000 US-Dollar bei Kreditinstituten;

— bis zur Höhe des Betrages, auf den sich die Meldepflicht im grenzüberschreitenden Verkehr bezieht, soweit nicht bereits, wie oben erwähnt, der Verfall eingreift;

— bis zur Höhe des Geschäftswertes bei Handlungen, die dazu bestimmt sind, die Meldepflichten eines Kreditinstitutes zu umgehen (z. B. durch sog. „structured transactions" — Gestaltungen der Geschäftsabwicklungen, die ein Unterschreiten der Schwellenbeträge für die Meldepflicht bewirken sollen).

b) Strafbarkeit des „Waschens" von Tatgewinnen

Der amerikanische Gesetzgeber bemüht sich, das „Waschen" von Geldern vor allem aus dem Bereich der Betäubungsmittelkriminalität umfassend zu pönalisieren. Maßgeblich sind hierfür die Bestimmungen des Money Laundring Control Act of 1986 (18. U.S.C. §§ 1956, 1957).

§ 1956 sieht u. a. Geldstrafen bis zu 500 000 US-Dollar, mindestens jedoch in Höhe des doppelten Betrages der Zahlungsmittel, die Gegenstand der Straftat gewesen sind, und/oder Freiheitsstrafe bis zu 20 Jahren für Handlungen vor, durch die eine Person es unternimmt, Geldmittel, von denen der Täter weiß, daß sie aus einer strafbaren Handlung stammen, in irgendeiner Weise im inneramerikanischen oder grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr zu transferieren, sofern dies in der Absicht geschieht, das Begehen bestimmter anderer Straftaten zu fördern oder zu verschleiern oder Berichtspflichten über Bartransaktionen zu umgehen. § 1957 erweitert die Strafdrohung auf Ein- oder Auszahlungen im Werte von mehr als 10 000 US-Dollar bei einem Kreditinstitut, sofern die Zahlungsmittel aus einer kriminellen Handlung stammen.

Der subjektive Tatbestand dieser Strafnormen erfordert Vorsatz. Es genügt „dolus eventualis". Der Staatsanwalt muß den Nachweis führen, daß der Angeklagte von der illegalen Herkunft der gewaschenen Gelder wußte.

Ist eine Person wegen des Straftatbestandes des „Geldwaschens" überführt, so ist „criminal forfeiture" als zwingende Nebenfolge vorgesehen. Gegenstand des Verfalls sind dabei solche Vermögensgegenstände des Täters, die bei der Tat Verwendung fanden („property involved in the offence").

Zuständig für die Ermittlung von Straftaten, die den Tatbestand des Money Laundring Control Act of 1986 erfüllen, ist als besondere Ermittlungsbehörde die Steuerfahndung des IRS. Dies gilt auch für Kreditinstitute, die im übrigen der Bankaufsicht des Bundes unterstehen.

3. Erfahrungen

a) Abschöpfung von Tatgewinnen

Genaue Zahlen über das — allerdings wohl erhebliche — Finanzaufkommen aus den gesetzlichen Abschöpfungsregelungen durch Verfall liegen bislang nicht vor. Im amerikanischen Justizministerium rechnet man jedoch beispielsweise damit, daß allein im Bereich der amerikanischen Drogenbehörde DEA („Drug Enforcement Agency") im Jahre 1989 mit dem Betäubungsmittelhandel verbundene Vermögenswerte in Höhe etwa 500 Millionen US-Dollar abgeschöpft werden. Für 1988 rechnet man dort etwa mit 350 Millionen US-Dollar.

Steuerbehörden, Zoll und FBI haben eigene Aufkommen, die ebenfalls steigende Tendenz aufweisen sollen.

Erwähnenswert ist die Regel, daß alle verfallenen Immobilien durch kommerziellen Wiederverkauf in den Markt zurückgeführt werden müssen. Nach Angaben des US-Justizministeriums werden derzeit von einer besonderen Behörde („Marshalls Service National Assets Seizure and Forfeiture Program") etwa 2 000 Immobilien bis zum Wiederverkauf verwaltet.

b) „Waschen" von Tatgewinnen

Aus Sicht der amerikanischen Regierung ist die Einführung des selbständigen Straftatbestandes des „Geldwaschens" im Jahre 1986, verstärkt durch die dargestellten Mitteilungs- und Berichtspflichten, rechtspolitisch der wohl wichtigste Schritt der jüngsten Zeit.

aa) Die Vorteile der Berichts- und Mitteilungspflichten bei Bartransaktionen bestehen aus Sicht des Justizministeriums nicht nur in ihrem praktischen Nutzen für die interessierten Behörden, sondern darüber hinaus in drei rechtspolitisch erwünschten Effekten:

- das Datenaufkommen aus diesen Regelungen macht den Kampf um die Einhaltung der Gesetze aussichtsreicher;
- die Mitteilungs- und Berichtspflichten haben erzieherische, disziplinierende und sensibilisierende Wirkungen auf Banken und beteiligte Wirtschaftskreise;
- die Notwendigkeit für den „Geldwäscher", angesichts der Mitteilungs- und Berichtspflichten falsche Angaben machen zu müssen, erleichtert die Verfolgung dieses Täterkreises.

Die Mitteilungs- und Berichtspflichten führen zu einem immer weiter ansteigenden Datenaufkommen. Zwischen 1984 und 1988 stieg die Zahl der Meldungen von 704 521 auf über mehr als 5,7 Millionen jährlich. Nach anfänglich zögerlicher Verfolgung durch die Banken und einigen spektakulären Aufgriffen, in deren Zuge empfindliche Geldstrafen gegen große Kreditinstitute und Freiheitsstrafen für leitende Mitarbeiter verhängt worden waren, funktioniert nach Angaben des IRS die Zusammenarbeit mit den Kreditinstituten mittlerweile ausgezeichnet. Inzwischen meldet ein großer Teil der Banken von sich aus auch alle Transaktionen, bei denen der Schwellenwert für die Meldepflicht von 10 000 US-Dollar knapp unterschritten wird. Amerikanischen Zeitungsberichten zufolge, die vom DEA bestätigt wurden, sind die Behörden jedoch zum Teil nicht mehr in der Lage, die Papierflut der eingehenden Meldungen zu verarbeiten.

Seit 1984 ist in diesem Zusammenhang gegen 63 Kreditinstitute ermittelt worden. In dem laufenden Kalenderjahr 1989 hat allein der IRS bislang Vermögensgegenstände im Wert von über 140 Millionen US-Dollar beschlagnahmt und Geldstrafen zwischen 4 000 und 3 Millionen US-Dollar verhängt.

Das Aufkommen aus den Beschlagnahmen wird teilweise zwischen den beim Aufgriff beteiligten Bundesbehörden und zwischen bundesstaatlichen Behörden geteilt. Im übrigen verfällt es zugunsten des allgemeinen Bundeshaushalts.

Die Meldungen werden auch für steuerliche und Zwecke des Zolls ausgewertet.

Nach den Erkenntnissen der amerikanischen Behörden hat sich der Schwerpunkt der Geldwaschoperationen mittlerweile anscheinend von Florida nach Kalifornien verlagert und dort teilweise unglaubliche Größenordnungen erreicht. So ermittelt der IRS derzeit gegen eine Gruppe äußerlich seriöser Geschäftsbetriebe im Bereich der Juwelierbranche und des Edelmetallhandels, über die insgesamt etwa 1,2 Milliarden US-Dollar an Drogengeldern gewaschen worden sein sollen.

bb) Die jetzige Strafnorm ist aus amerikanischer Sicht allerdings insoweit verbesserungsbedürftig, als bisher fahrlässige Handlungen nicht strafbar sind. Hierdurch wird in der Praxis der Anwendungsbereich der Norm stark eingeschränkt. Gesetzgebe-

rische Bemühungen in der Schweiz (vgl. unten V.2.b. — S. 44ff.) für eine Strafnorm des „Geldwaschens", welche auch Fälle leichtfertigen Handelns einschließt („reckless disregard"), werden im Justizministerium als Argument gegenüber dem US-Kongreß gewertet, den jetzigen Straftatbestand bei sich bietender Gelegenheit zu erweitern.

c) Bewertung der Situation aus amerikanischer Sicht

Trotz spektakulärer Fahndungserfolge zeichnen nach dem Bericht der deutschen Botschaft in Washington amerikanische Gesprächspartner im übrigen ein düsteres Bild hinsichtlich der Aussichten auf Eindämmung der Drogenkriminalität. Vor allem die steigende Internationalisierung des „Geldwaschens" unter Beteiligung ausländischer Kreditinstitute, insbes. in der Karibik und in der Schweiz, zwinge zu verstärkter Zusammenarbeit bei Interpol und zwischen den nationalen Behörden.

In der Regierung der Vereinigten Staaten gibt es eine allgemeine Annahme, daß die lateinamerikanischen (kolumbianischen) Drogenkartelle nach der jetzt erreichten Sättigung des amerikanischen Marktes ihre Aktivitäten in nächster Zeit umfassend auf die europäischen Staaten ausweiten werden. Aus Sicht der Kartelle handele es sich hierbei um ideale Märkte mit hoher Kaufkraft, politischer und wirtschaftlicher Stabilität, Schutz vor Inflation und — besonders wichtig — weithin liberalem Kapitalverkehr.

Nach dieser Annahme gelten etwa Spanien und Italien u. a. aus ethnischen Gründen (spanische Sprache, Mafia) als natürliche Brückenköpfe. Als „problematisch" im Hinblick auf das Phänomen der „Geldwäsche" gelten auch die Schweiz, Liechtenstein, Luxemburg und Österreich wegen der bankrechtlichen Lage und der Bankenpraxis.

In diesem Zusammenhang ist die Perspektive „Europa 1992" für die amerikanische Regierung anscheinend Anlaß sowohl zur Sorge wie zur Hoffnung: Es wird einerseits befürchtet, daß einige europäische Regierungen den Ernst der derzeitigen Lage noch nicht wirklich erkannt haben. Von der erwarteten Schaffung eines einheitlichen Kapitalmarktes mit freiem Kapitalfluß ohne ausreichende Kontrollmechanismen für Drogengelder befürchten sie „ideale Arbeitsbedingungen" für die Drogenkartelle mit bis in die USA zurückreichenden Folgewirkungen. Diese Sorge läuft darauf hinaus, die Drogenringe könnten sich in Europa allein durch die Dimension der von ihnen kontrollierten und dort leichter zu waschenden Gelder als „ehrbare" wirtschaftliche Macht unangreifbar festsetzen. Auf der anderen Seite gibt es im amerikanischen Justizministerium sowie in der Finanzverwaltung auch Hoffnungen, daß gerade die Perspektive „Europa 1992" die Europäer zu energischen Maßnahmen in diesem Bereich veranlassen wird. Nach Erkenntnissen der Deutschen Botschaft in Washington wird die Bundesrepublik Deutschland dabei in einer Schlüsselrolle gesehen.

Die Amerikaner werden sich gegenüber Europäern weiterhin dafür einsetzen, daß auch diese ihre nationalen Gesetze entsprechend verstärken und zu verbesserter internationaler Zusammenarbeit beitragen. Diese Haltung ist zuletzt bei den amerikanischen Bemühungen im Rahmen des Weltwirtschaftsgipfels sowie durch das amerikanische Eintreten für eine rasche Zeichnung, Ratifikation und Durchführung der neuen VN-Konvention deutlich geworden. Die amerikanische Regierung kann dabei mit *nachdrücklicher Unterstützung durch den Kongreß* rechnen.

II. Kanada

Nach Auswertung eines Drahtberichts der deutschen Botschaft in Ottawa vom 10. August 1989 gilt für Kanada folgendes:

Zum 1. Januar 1989 ist in Kanada ein Strafrechtsänderungsgesetz (Bill C-61, „Proceeds of Crime Bill") in Kraft getreten, mit dem das Strafgesetzbuch, das Nahrungs- und Arzneimittelgesetz („Food and Drug Act") geändert worden sind.

1. Abschöpfung der Tatgewinne

Die neuen Vorschriften des Strafrechtsänderungsgesetzes regeln im einzelnen die Abschöpfung von Gewinnen im Wege des Verfalls. Falls der Zugriff auf die Tatgewinne nicht möglich ist oder sie nicht mehr vorhanden sind, kann eine entsprechend hohe Ersatzgeldstrafe verhängt werden. Ebenfalls können die mit Tatgewinnen erworbenen Güter für verfallen erklärt werden.

Ordnet das Gericht statt des Verfalls des Tatgewinns eine Ersatzgeldstrafe an, so setzt es zugleich für den Fall der Nichtzahlung eine bestimmte Haftzeit fest, die von sechs Monaten bis zu zehn Jahren betragen kann. Diese „Ersatzhaft" muß grundsätzlich nach jeder anderen Haftverbüßung absolviert werden (vgl. hierzu Christine Evans, „Bill C-61: Forfeiting the Proceeds of Crime", Review of International Business Law, 1987 S. 425ff.).

Im Rahmen polizeilicher oder staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen können durch richterlichen Beschluß vorläufige Beschlagnahmen angeordnet werden. Sowohl bei vorläufigen, als auch bei endgültigen Maßnahmen wird den Rechten Dritter angemessen Rechnung getragen.

Das Strafrechtsänderungsgesetz sieht im übrigen zur Erleichterung der Ermittlungen vor, daß auf richterlichen Beschluß die Steuerbehörden unter Befreiung vom Steuergeheimnis einschlägige Informationen zur Verfügung stellen müssen.

Zusätzlich werden vertrauliche Informationen von Mitarbeitern der Banken und ähnlicher Institutionen unter besonderen Vertrauensschutz gestellt und von möglichen Regreßansprüchen freigestellt. Dieser Schutz greift immer dann, wenn ein „vernünftiger" („reasonable") Verdacht besteht, daß Gelder aus Straftaten stammen.

Die Gesetzesnovelle sieht ferner Beweiserleichterungen für die Frage der Herkunft von Vermögensgegenständen aus Straftaten vor. Danach muß das Gericht nunmehr nur noch feststellen, daß die Gegenstände außerhalb vernünftigen Zweifels („beyond reasonable doubt") aus Straftaten herstammen. So kann das Gericht etwa in dem Fall, daß das Vermögen eines Angeklagten nach der Tat wesentlich höher ist als vorher bis zum Beweis des Gegenteils unterstellen, daß es sich bei dem Vermögenszuwachs um Verbrechensgewinne handelt.

2. Bekämpfung des „Waschens" von Tatgewinnen

a) Regelungen im Bankbereich

Kanada hat bisher von der Einführung des Systems von Melde- und Berichtspflichten, wie es in den Vereinigten Staaten von Amerika besteht, Abstand genommen. Nach kanadischer Auffassung lassen die bisherigen amerikanischen Erfahrungen keine positiven Kosten-Nutzen-Schlußfolgerungen zu. Die zuständigen kanadischen Ministerien (Polizei, Finanzen, Steuern) prüfen diese Frage jedoch weiterhin.

b) Strafbarkeit des „Waschens" von Tatgewinnen

Als neuer Straftatbestand ist das „Waschen" von Verbrechensgewinnen mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren eingeführt worden. Der Tatbestand ist weit gefaßt. Kenntnis der Quellen des Geldes und die Absicht, sie zu verschleiern, sind Voraussetzung der Bestrafung. Während der in das Strafgesetzbuch aufgenommene Tatbestand auch für andere schwere Straftaten gilt, beziehen sich die Regelungen in den genannten Spezialgesetzen auf bestimmte Betäubungsmittelstraftaten.

3. Erfahrungen

Erfahrungen, die für eine erste Bilanz der Anwendung der neuen Rechtsvorschriften, einschließlich der beweiserleichternden Regelungen, ausreichen würden, liegen auf Grund der wenigen Monate seit dem Inkrafttreten der Novelle nach Auskunft des kanadischen Justizministeriums noch nicht vor.

III. Großbritannien

1. Abschöpfung von Tatgewinnen

Eine strafrechtliche Gewinnabschöpfung im eigentlichen Sinne sieht das englische Recht bislang nur für den Betäubungsmittelbereich vor. Die Rechtsgrundlage bildet hier in England und Wales der Drug Trafficing Offences Act 1986 und in Schottland der Criminal Justice (Scotland) Act 1987.

Nach section 1 des Drug Trafficing Offences Act muß der Richter, wenn er den Verfall gegen einen des Betäubungsmittelhandels für schuldig befundenen Angeklagten anordnen will, zunächst feststellen, ob dieser einen Gewinn aus Betäubungsmittelgeschäften gezogen hat. Diese Feststellung ist nicht auf die Straftaten begrenzt, die Gegenstand des anhängigen Verfahrens sind; vielmehr kann das Gericht frühere Handelsgeschäfte im Betäubungsmittelbereich in die Prüfung einbeziehen, auch wenn sie niemals Gegenstand eines Verfahrens oder einer Verurteilung waren.

Bei der Entscheidung darüber, ob und in welcher Höhe der Angeklagte Gewinne aus Drogengeschäften gezogen hat, kann das Gericht von bestimmten Vermutungen ausgehen. So kann zunächst vermutet werden, daß das Eigentum des Angeklagten, welches er derzeit in Besitz hat oder welches ihm in den letzten sechs Jahren vor Beginn der Strafverfolgung übertragen worden ist, einen Gewinn aus Betäubungsmittelgeschäften darstellt. Weiterhin kann zu Lasten des Angeklagten u. a. vermutet werden, daß Ausgaben und Zahlungen der letzten sechs Jahre aus Mitteln erfolgt sind, die dem Angeklagten aus Betäubungsmittelgeschäften zugeflossen sind. Dem Angeklagten steht es dabei offen, diese Vermutungen zu widerlegen. Ferner ermöglichen es die genannten Regelungen dem Gericht, Erklärungen der Staatsanwaltschaft bezüglich Art und Höhe von Tatgewinnen als zutreffend anzuerkennen, wenn der Angeklagte ihnen nicht widerspricht, sowie andererseits Angaben des Angeklagten zu seinen Gunsten zu verwerten, wenn die Staatsanwaltschaft keinen Widerspruch erhebt.

Hat das Gericht in dieser Weise die Gewinne des Angeklagten aus Betäubungsmittelgeschäften ermittelt, so setzt es die Höhe der einzuziehenden Vermögenswerte fest. Grundsätzlich soll der gesamte Wert des Tatgewinns konfisziert werden. Erkennt das Gericht aber, daß sich nicht alle Gewinne bei dem Angeklagten oder etwaigen Dritten realisieren lassen oder andere Forderungen möglicherweise vorgehen, wird der für verfallen zu erklärende Betrag niedriger angesetzt. Die tatsächlichen Möglichkeiten, den Verfallbetrag zu realisieren, werden somit in beschränktem Umfang berücksichtigt. Dabei ist auch der Durchgriff auf das Eigentum Dritter ausdrücklich vorgesehen, um zu verhindern, daß Vermögen auf Familienangehörige, Freunde, Scheingesellschaften und ähnliche verteilt wird (section 5 subsection 1, 3). Der Zugriff ist außerdem nicht nur auf Vermögen beschränkt, das sich innerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes befindet (section 38 subsection 3).

Die Vollstreckung der Verfallanordnung erfolgt in der gleichen Weise wie eine Geldstrafe. Jedoch sieht das Gesetz Ersatzfreiheitsstrafendrohungen vor, die wesentlich höher sind als bei der Geldstrafe. Section 6 subsection 1 d) sieht Ersatzfreiheitsstrafen vor, die bei einem Verfallbetrag von mehr als 10 000 Pfund und unter 20 000 Pfund ein Jahr und bei einem Verfallbetrag von mehr als 1 Million Pfund zehn Jahre betragen.

(Quelle: Meyer/Dessecker/Smettan-Huber „Gewinnabschöpfung bei Betäubungsmitteldelikten", Freiburg 1989, Landesbericht Großbritannien, S. 184 ff.).

2. Bekämpfung des „Waschens" von Tatgewinnen

a) Regelungen im Bankbereich

Das englische Recht enthält keine dem amerikanischen Recht vergleichbaren Bankregelungen. Doch sieht section 24 subsection 3 des Drug Trafficing Offences Act 1986 vor, daß die Mitteilung des Verdachts, bestimmte Vermögenswerte könnten auf Gewinne aus Drogenhandel zurückzuführen sein, keinen Bruch einer vertraglich vereinbarten Schweigepflicht, wie z. B. dem sog. „Bankgeheimnis" darstellt.

b) Strafbarkeit des „Waschens" von Tatgewinnen

Section 24 des Drug Trafficing Offences Act 1986 enthält ferner eine Strafvorschrift gegen das „Waschen" von Gewinnen aus Betäubungsmittelhandel. Danach macht sich u. a. strafbar, wer in der im Gesetz näher bestimmten Weise einem anderen durch Betäubungsmittelstraftaten erlangte Vorteile sichert oder sichern hilft und weiß oder den Verdacht hat, daß der andere in Betäubungsmittelgeschäfte verstrickt ist oder gewesen ist oder Vorteile hieraus gezogen hat. Als Strafdrohung ist Freiheitsstrafe bis zu 14 Jahren oder/und Geldstrafe vorgesehen.

3. Erfahrungen

Nach den Feststellungen der deutschen Botschaft in London ergibt sich zu den Erfahrungen mit dem Drug Trafficing Offences Act 1986 folgendes Bild:

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 12. Januar 1987 wurden Vermögenswerte von rd. 8 Millionen Pfund (ca. 25 Millionen DM) beschlagnahmt und eingezogen.

Dabei wird neben der bereits beschriebenen gesetzlichen Beweislastumkehr zu Lasten des Betäubungsmitteltäters auch von Bedeutung sein, daß die Fahndung nach Gewinnen aus dem Betäubungsmittelhandel in den Händen von Sondereinheiten der National Drugs Intelligence Unit (NDIU) und der Drugs Financial Investigation Branch (DFIB) liegt, die eine Spezialausbildung zur Erkennung von Geldwaschmethoden durchlaufen haben.

Weiterhin hat nach Auskunft der NDIU die oben zu 2.a) beschriebene Regelung in section 24 subsection 3 des Gesetzes dazu geführt, daß in den ersten beiden Jahren rd. 1 000 freiwillige Hinweise von Kreditinstituten und anderen Stellen auf mögliche Geldwaschaktionen bei den Ermittlungsbehörden eingingen. Hiervon sollen sich etwa 10% als zutreffend erwiesen haben. Einer dieser Hinweise habe zur Aufdeckung der ersten Kokain-Produktionsanlage in Großbritannien geführt.

In den ersten sieben Monaten des Jahres 1989 seien wiederum bereits 700 Hinweise auf verdächtige Kontenbewegungen, Investitionen und Scheinfirmen eingegangen. Die Tendenz sei dabei eindeutig steigend. Sie wird als ein Beweis für die Wirksamkeit des Drug Trafficking Offences Act 1986 gesehen.

4. Bilaterale Aspekte

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, daß gemäß section 26 des genannten Gesetzes auch ausländische Ersuchen nach diesen Vorschriften behandelt werden können, sofern ein bilaterales Abkommen mit dem ersuchenden Staat besteht. Solche Abkommen wurden von Großbritannien bislang mit den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Australien, der Schweiz und den Bahamas geschlossen. Abkommen mit Spanien, Schweden, Italien, Frankreich und den Niederlanden sollen folgen.

Die Regierung von Großbritannien mißt nach Äußerungen von Regierungsvertretern bilateralen Vereinbarungen mit dem Ziel der Rechtshilfe bei der strafrechtlichen Gewinnabschöpfung größte Bedeutung bei. Sie hat hierzu auch mit der Bundesregierung Kontakt aufgenommen. Ein erstes Gespräch hat auf Arbeitsebene am 8. und 9. Mai 1989 stattgefunden. Hierbei sind die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit erörtert worden.

Wie oben (zu B.II. — S. 5f.) bereits dargelegt, ergeben sich dadurch gewisse Schwierigkeiten, daß das deutsche Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) in § 49 Abs. 4 Satz 1 die unmittelbare und endgültige Vollstreckung ausländischer Verfall- oder Einziehungsanordnungen ausschließt. Die nach geltendem Recht verbleibende Lösung einer „mittelbaren" Vollstreckung ausländischer Verfall- oder Einziehungsanordnungen im Wege der Einleitung eines selbständigen, nationalen Verfahrens nach § 76a StGB i. V. m. § 440 StPO auf das ausländische Ersuchen hin entspricht jedoch bereits im Grundsatz dem durch das genannte Übereinkommen der Vereinten Nationen (vgl. oben a. a. O.) erreichten Standard, so daß aus deutscher Sicht derzeit ein zusätzlicher „Vertragsbedarf" mit Großbritannien nicht besteht. Es ist jedoch in den ersten Gesprächen in Aussicht genommen worden, wenigstens im Wege eines „Memorandum of Understanding" gewisse Standards für die gegenseitige Rechtshilfe festzuhalten.

IV. Frankreich

Zuständig für alle praktischen Maßnahmen im Betäubungsmittelbereich sind als interministerielle Arbeitsgruppe das 1982 geschaffene „Comité Interministeriel de lutte contre la toxicomanie" sowie ein ständiger Ausschuß, der die Entscheidungen der Arbeitsgruppe vorbereitet.

Grundlegende gesetzliche Regelung ist in Frankreich der Code des la Santé, der in Artikeln 626ff. das juristische Arsenal zur Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität enthält.

1. Abschöpfung der Tatgewinne

Das französische Recht bietet zwei Instrumente zur Abschöpfung der Gewinne aus Betäubungsmittelstraftaten an:

a) Confiscation spéciale

Bei der confiscation spéciale handelt es sich, je nach Anwendungsbereich, entweder um eine Nebenstrafe oder eine Sicherungsmaßnahme. Soweit durch sie Tatgewinne abgeschöpft werden sollen, kann dies nur hinsichtlich der Gegenstände geschehen, die nachweislich unmittelbar aus einer bestimmten Straftat stammen (Code de la Santé Artikel L 629 Abs. 3).

Für die Einziehung solcher Gegenstände ist nach den allgemeinen Regeln des französischen Rechts der Nachweis der Herkunft durch den Staat zu erbringen.

b) Confiscation générale

Die confiscation générale ist eine fakultative Nebenstrafe (Artikel 37 ff. des französischen Code Penal). Durch sie können dem Täter zustehende Vermögenswerte eingezogen werden, ohne daß ein Zusammenhang der Vermögenswerte mit einer Straftat bestehen muß. Dieses Rechtsinstitut ist in Frankreich stark umstritten. Es wird dort insbesondere mit dem Grundsatz der Personalität für unvereinbar gehalten, da der vollständige Entzug des Tätervermögens auch zu erheblichen Belastungen für die Familie des Täters führen könne. Andererseits läßt die Anordnung der confiscation générale nicht nur die Rechte der Gläubiger des Täters unberührt, sondern es bleibt auch der dem Ehegatten zustehende Teil an dem Gemeinschaftsvermögen erhalten, und die Pflichtteilsansprüche pflichtteilsberechtigter Erben werden erfüllt (Artikel 38, 39 Code Penal).

Wegen der Beschränkung der Strafgewalt auf das französische Staatsgebiet können diejenigen Vermögenswerte des Täters von der confiscation générale nicht erfaßt werden, die sich außerhalb Frankreichs befinden.

c) Zollrechtliche Gewinnabschöpfung

Das französische Zollgesetz (Code de Douanes) zählt in den Artikeln 408 ff. in verschiedene Klassen eingeteilte Zolldelikte auf. Insoweit können neben Freiheitsstrafen auch Geldstrafen verhängt werden, die das Dreifache des geschätzten Wertes des verfahrensgegenständlichen Zollguts betragen können. Bei illegaler Einfuhr aus dem Ausland, z. B. Nichtdeklarierung, Nichtbeachtung der Formalitäten, kann u. a. eine Geldstrafe bis zum Fünffachen des Wertes der Tatgegenstände verhängt werden.

Zwar haben diese Geldstrafen nicht die Abschöpfung bereits erzielter Gewinne zum Gegenstand, da diese zum Tatzeitpunkt noch nicht angefallen sein dürften. Jedoch entziehen auch diese Maßnahmen dem Täter potentiell gefährliches, weil im Betäubungsmittelhandel einsetzbares Vermögen.

(Quelle: Meyer/Dessecker/Smettan-Detzkies, „Gewinnabschöpfung bei Betäubungsmitteldelikten", Freiburg 1989, Landesbericht Frankreich, S. 107 ff.).

2. Bekämpfung des „Waschens" von Tatgewinnen

a) Regelungen im Bankbereich

Es bestehen nach Auskunft der deutschen Botschaft in Paris im Bankbereich weder auf gesetzlicher noch auf freiwilliger Grundlage Regelungen, um die Möglichkeiten zur „Geldwäsche" einzuschränken.

b) Strafbarkeit des „Waschens"

Der durch Gesetz vom 31. Dezember 1987 eingefügte Absatz 3 des Artikels 627 Code de la Santé bestraft nunmehr den Gehilfen und Geldwäscher. Hier wird Geldstrafe bis zu 500 000 FF und/oder Gefängnis bis zu zehn Jahren für diejenigen Personen vorgesehen, die, ohne selbst Täter einer Betäubungsmittelstraftat zu sein, durch betrügerische Mittel („moyen frauduleux") die Herkunft der Quellen oder des Besitzes des verantwortlichen Betäubungsmitteltäters verschleiern („faciliter la justification mesangère de l'origine") oder dies versuchen oder die wissentlich Plazierung, Verbergen oder Umwandlung des Taterlöses unterstützen.

Nach Artikel 627 Abs. 4 Code de la Santé kann auf Antrag der Anklagebehörde zur Sicherung der Strafen der gesamte Besitz des Täters mit Sicherungsarrest belegt werden.

Allerdings eröffnet das Gesetz nicht die Möglichkeit, die gewaschenen Gelder einzuziehen. Auch unterliegt der aus dem gewaschenen Geld erzielte Gewinn nicht dem Verfall.

c) Sonstige Maßnahmen

Von besonderer Bedeutung sind die Möglichkeiten des Informationsaustausches zwischen den Steuerbehörden und den Strafverfolgungsbehörden. Zwar enthalten die französischen Steuervorschriften keine Auskunftsrechte der Finanzbehörden gegenüber der Strafverfolgungsbehörde in bezug auf die Aufklärung von Betäubungsmitteldelikten. Damit besteht für die Strafverfolgungsbehörde nicht ohne weiteres die Möglichkeit, Erkenntnisse der Finanzbehörden etwa in bezug auf Geldwäsche oder ungewöhnlich hohe Einnahmen, die auf einen Handel mit Betäubungsmitteln hinweisen könnten, zu erlangen. Wenn jedoch die Beamten der Steuerverwaltung Kenntnis von Straftaten erhalten, sind sie gesetzlich verpflichtet, dies der Staatsanwaltschaft anzuzeigen.

(Quelle: Meyer/Dessecker/Smettan-Detzkies, a. a. O., S. 125).

3. Erfahrungen

Auf Grund eines Drahtberichts der deutschen Botschaft in Paris vom 7. August 1989 sollen nach Auskunft eines zuständigen Referenten der eingangs genannten interministeriellen Arbeitsgruppe die seit Ende 1987 eingeführten Bestimmungen insbesondere zur „Confiscation générale" und zur „Geldwäsche"

bislang nur in zwei oder drei Fällen praktisch geworden sein. Im Hinblick auf die „absolute Nichtöffentlichkeit" der Voruntersuchung durch den Untersuchungsrichter („secret de l'instruction") wisse man Einzelheiten selbst nicht.

V. Schweiz

1. Abschöpfung der Tatgewinne

Seit 1975 befindet sich Artikel 58 des schweizerischen Strafgesetzbuches in Kraft, der die Einziehung von Gegenständen vorsieht, „die durch eine strafbare Handlung hervorgebracht oder erlangt worden sind, an oder mit denen eine strafbare Handlung begangen wurde oder die zur Begehung einer strafbaren Handlung bestimmt waren". Diese Regelung gilt nach Artikel 333 Abs. 1 des schweizerischen StGB für das gesamte Nebenstrafrecht des Bundes und somit auch für das Betäubungsmittelgesetz.

Es handelt sich bei der Einziehung des schweizerischen Rechts um eine „sachliche Maßnahme", die — vergleichbar dem „Verfall" im deutschen Strafrecht — „ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer bestimmten Person" angeordnet werden kann. Sie setzt lediglich eine tatbestandsmäßige und rechtswidrige Handlung voraus. Nicht erforderlich ist, daß der Täter schuldhaft gehandelt hat. Ebenfalls ist die „Einziehung" möglich, wenn der Täter unbekannt ist oder nicht überführt werden kann.

Ist der einzuziehende Gegenstand bei dem Täter nicht mehr vorhanden, so kann nach Artikel 58 Abs. 4 des schweizerischen StGB auf eine „Ersatzforderung" des Staates in Höhe des unrechtmäßigen Vorteils erkannt werden.

Die Einziehung erfolgt ferner grundsätzlich unabhängig davon, in wessen Eigentum der einzuziehende Gegenstand steht. Unrechtmäßige Vermögensvorteile aus strafbaren Handlungen können auch bei Personen eingezogen werden, welche selbst nicht an der Straftat beteiligt gewesen sind. Jedoch geht hierbei das Eigentum des gutgläubigen Dritten der Einziehung vor. In ähnlicher Weise wie der gutgläubige Dritteigentümer wird der geschützt, dem an dem einzuziehenden Gegenstand ein sonstiges Recht zusteht. Ihm wird der Verwertungserlös aus dem Gegenstand unter Abzug der Verwertungskosten bis zur Höhe seines Rechts ausgehändigt (Artikel 58 bis Abs. 2 des schweizerischen StGB).

Die Ansprüche Dritter erlöschen fünf Jahre nach der amtlichen Bekanntmachung der Einziehung. Diese Verwirkungsfrist kann nicht unterbrochen werden.

Von Bedeutung ist hier ferner Artikel 24 des schweizerischen Betäubungsmittelgesetzes, der es erlaubt, die durch eine im Ausland begangene Zuwiderhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz erzielten Vermögenswerte gemäß Artikel 58 des schweizerischen StGB auch dann einzuziehen, wenn die Auslandstat nicht dem schweizerischen Strafrecht unterfällt, der Einziehungsgegenstand jedoch in der Schweiz belegen ist.

(Quelle: Meyer/Dessecker/Smettan-Hein „Gewinnabschöpfung bei Betäubungsmitteldelikten", Freiburg 1989, Landesbericht Schweiz, S. 377 ff.).

2. Bekämpfung des „Waschens" von Tatgewinnen

a) Regelungen im Bankbereich

Konkrete Regelungen über Sorgfaltspflichten zur Verhinderung der „Geldwäscherei" enthält die von der Schweizerischen Nationalbank mit der Schweizerischen Bankiervereinigung ausgehandelte „Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern und über die Handhabung des Bankgeheimnisses" (VSB) vom 1. Oktober 1987. Durch eine Reihe von technischen Vorkehrungen soll die VSB die Identifikation von Bankkunden bei sämtlichen Bankgeschäften über Beträge von mehr als 100 000 SF erzwingen. In diesem Zusammenhang soll nicht nur der Bankkunde selbst, sondern auch der „wirtschaftlich Berechtigte" festgestellt werden, wenn Zweifel daran bestehen, daß beide identisch sind. Spezielle Bestimmungen der VSB dienen dem Durchgriff auf die wirtschaftlich Berechtigten auch bei sog. Sitzgesellschaften („Briefkastenfirmen"). Ferner pönalisiert die VSB die aktive Beihilfe zur Kapitalflucht, zur Steuerhinterziehung und ähnlicher Handlungen.

Obwohl sich die VSB in der Schweiz bewährt hat, ist sie als Regelungsnorm der materiellen Bankaufsicht umstritten geblieben; dies gilt insbesondere hinsichtlich ihrer Rechtsnatur. Seit längerer Zeit wird daher die Überführung des Vertragswerks VSB in Gesetzesform diskutiert.

b) Strafbarkeit des „Waschens" von Tatgewinnen

aa) Der schweizerische Bundesrat hat unter dem 12. Juni 1989 den „Entwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches betreffend Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften" der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft vorgelegt. Nach Artikel 305 bis des Entwurfs wird mit „Geld- oder Freiheitsstrafe" bestraft, „wer eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die, wie er weiß oder annehmen muß, aus einem Verbrechen herrühren". In schweren Fällen beträgt die Strafe „Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder Gefängnis". Mit der Freiheitsstrafe wird eine Geldstrafe bis zu einer Million SF verbunden. Ein schwerer Fall liegt insbesondere vor, wenn der Täter als Mitglied einer „Verbrechensorganisation" oder einer „Bande" handelt, „die sich zur fortgesetzten Ausübung der Geldwäscherei zusammengefunden hat oder durch gewerbsmäßige Geldwäscherei einen großen Umsatz oder einen erheblichen Gewinn erzielt" hat.

bb) Flankiert wird der Straftatbestand des „Geldwaschens" durch einen weiteren neuen Tatbestand der „mangelnden Sorgfalt bei Geldgeschäften" (Artikel 305 ter des Entwurfs).

Danach wird mit „Gefängnis bis zu einem Jahr, Haft oder Buße" bestraft, „wer berufsmäßig fremde Vermögenswerte annimmt, aufbewahrt, anlegen oder übertragen hilft und es unterläßt, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die Identität des wirtschaftlich Berechtigten festzustellen".

Täter sollen die im Finanzsektor tätigen Personen sein. Gemeint sind neben den Banken und Finanzinstituten (einschließlich bankähnlicher Institute) auch etwa Treuhänder, Anlageberater, Finanzverwalter, „Money Changers", Edelmetallhändler und Geschäftsanwälte. Die Randzonen des Täterfeldes zu umschreiben, soll der Rechtsprechung überlassen werden.

Diese zusätzliche Strafvorschrift hat ihren Grund in der Schwierigkeit, die „Geldwäsche" bereits bei fahrlässiger Begehungsweise der Strafbarkeit zu unterziehen. Als Alternative zu einem Fahrlässigkeitstatbestand bot sich die gesetzliche Begründung konkreter Pflichten an, deren Verletzung ganz unabhängig von den hieraus entstandenen Konsequenzen unter Strafe gestellt wird. Der schweizerische Bundesrat hat sich für die zweite Regelungsvariante, die Einführung eines sog. abstrakten Gefährdungsdelikts, entschieden. Im Vordergrund standen hierbei kriminalpolitische und strafrechtsdogmatische Erwägungen: eine Strafnorm, die den Sorgfaltspflichten im Geldverkehr Achtung verschaffen möchte, soll einerseits klar und von den Behörden leicht zu handhaben sein und es andererseits der betroffenen Branche ermöglichen, sich auf die Anforderungen einzustellen, ohne ihre legale Geschäftstätigkeit zu gefährden. Diesen Anforderungen entspricht das gewählte Regelungsmodell nach der Begründung des Entwurfs u. a. deswegen, weil es konkrete Pflichten gesetzlich umschreibt und hierdurch Rechtssicherheit schafft. (Vgl. zu allem die sehr eingehende Begründung der „Botschaft über die Änderung des schweizerischen Strafgesetzbuches — Gesetzgebung über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften — vom 12. Juni 1989, Bundesbl. 1989 II, S. 1061 ff. — Anlage —).

3. Erfahrungen

Erfahrungen in der Schweiz mit dem bestehenden Instrumentarium zur strafrechtlichen Gewinnabschöpfung liegen hier nicht vor. Auf Grund einer Pressemitteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 12. Juni 1989 ist hier allerdings bekannt geworden, daß die Vorschriften über die Einziehung „beschleunigt revidiert und zusammen mit der Revision der Vermögensdelikte im [schweizerischen] StGB Ende dieses Jahres vorgelegt werden" sollen.

VI. Italien

1. Abschöpfung der Tatgewinne

a) Nach allgemeinem italienischen Strafrecht

Das italienische Betäubungsmittelgesetz von 1975 enthält keine Sonderregelungen über den Zugriff auf die Gewinne aus Betäubungsmittelstraftaten. Zu deren Abschöpfung stehen die Vorschriften des italienischen Strafgesetzbuchs („Codice Penale") über die Einziehung zur Verfügung, die nach Artikel 240 Codice Penale eine Sicherungsmaßregel darstellt. Nach Artikel 240 Abs. 2 Codice Penale unterliegen Gegenstände, die zur Begehung der strafbaren Handlung dienten oder bestimmt waren, sowie Gegenstände, die den Ertrag („prodotto") oder den Vorteil („profitto") aus einer Straftat darstellen, der fakultativen Einziehung. Zwingend vorgeschrieben ist dagegen u. a. die Einziehung derjenigen Gegenstände, die die Belohnung („prezzo") der Straftat darstellen. In diesem Fall ist die Verurteilung nicht Voraussetzung der Einziehung.

b) Nach der „Anti-Mafia-Gesetzgebung"

Aus Anlaß der bedrohlichen Entwicklung des organisierten Verbrechertums in Italien hat der italienische Gesetzgeber den Zugriff auf Gewinne aus bestimmten Straftaten in weitergehendem Umfange ermöglicht. Hierbei sind als besondere Waffe im Kampf gegen das organisierte Verbrechen durch das Zweite Anti-Mafia-Gesetz vom 13. September 1982, Nr. 646, neue Tatbestände in das italienische Strafgesetzbuch eingefügt worden sowie neuartige Maßnahmen zur Gewinnabschöpfung.

Kernvorschrift ist der als Straftat gegen die öffentliche Ordnung in das Strafgesetzbuch aufgenommene Tatbestand der „Zugehörigkeit zu einer mafiosen Vereinigung" nach Artikel 416 bis Absatz 1 Codice Penale. In Absatz 3 der Vorschrift wird die „mafiose Eigenschaft" einer Vereinigung dahingehend definiert, daß deren Teilnehmer sich der einschüchternden Macht der Zugehörigkeit zur Gruppe und der Bedingung der Unterwerfung sowie der absoluten Schweigeverpflichtung („omertà") bedienen mit dem Ziel, Straftaten zu begehen, um in direkter oder indirekter Weise die Leitung oder jedenfalls die Kontrolle über wirtschaftliche Tätigkeiten, Konzessionen, Genehmigungen, Verpachtungen oder öffentliche Dienste zu erlangen oder um rechtswidrige Gewinne oder Vorteile für sich oder andere zu erzielen.

Absatz 7 der genannten Vorschrift ordnet in allen Fällen die Einziehung als obligatorische Folge einer Verurteilung an. Über die nach allgemeinem Strafrecht einziehbaren Gegenstände (Artikel 240 Codice Penale) hinaus wird die Einziehung auch auf diejenigen finanziellen Gewinne ausgedehnt, die durch eine Wiederinvestition des aus Straftaten erlangten Vorteils erworben worden sind.

Ermittlungen in diesem Zusammenhang können sich auch gegen andere, nicht verdächtige Personen richten, und zwar Ehegatten, Kinder, Hausgenossen so-

wie natürliche und juristische Personen, Vereinigungen und Körperschaften, über deren Vermögen die verdächtige Person ganz oder teilweise, direkt oder indirekt verfügen kann.

Schließlich bestimmt das Gesetz, daß das Gericht im Laufe eines Verfahrens gegen ein Mafiamitglied die Beschlagnahme des Vermögens anordnen kann, über das der Betreffende direkt oder indirekt verfügen kann, wenn aufgrund ausreichender Indizien (z. B. des enormen Mißverhältnisses zwischen Lebensstandard und Höhe der offenen oder erklärten Einkünfte) dieses vermutlich den Ertrag illegaler Tätigkeiten darstellt oder aus der Wiederverwendung illegaler Einkünfte stammt. Die Beschlagnahme kann auch dann angeordnet werden, wenn das Vermögen Dritten gehört. Das Gericht entscheidet zugleich mit der Anordnung der vorbeugenden Maßnahme über die Einziehung des beschlagnahmten Vermögens, wenn dessen legale Herkunft nicht nachgewiesen werden kann.

(Quelle: Meyer/Dessecker/Smettan-Bosch, „Gewinnabschöpfung bei Betäubungsmitteldelikten", Freiburg 1989, Landesbericht Italien, S. 251ff.

2. Bekämpfung des „Waschens" von Tatgewinnen

a) Regelungen im Bankbereich

Nach einem Drahtbericht der deutschen Botschaft in Rom vom 28. August 1989 wurde im Mai 1989 auf Drängen der italienischen Zentralbank „freiwillig" ein Abkommen der italienischen Banken geschlossen, das seit 1. Juli 1989 in Kraft ist („Interbank-Abkommen"). Dieses sieht vor, daß bei allen finanziellen Transaktionen mit einem Nennwert über 1 400 DM die Kreditinstitute die Identität des Einzahlers, Abhebers, Auftraggebers oder ähnlicher Personen feststellen und diese für mögliche Recherchen durch die Finanzbehörden bei einem späteren Tatverdacht archivieren.

Der italienische Bankenverband, der hier eng mit der Zentralbank zusammenarbeitet, möchte zudem erreichen, daß dieses Abkommen auch auf solche Finanzdienstleistungsunternehmen ausgedehnt wird, die nicht der Definition „Bank" entsprechen. Dies ist jedoch, soweit die Botschaft feststellen konnte, bislang noch nicht geschehen.

Ferner ist nicht abzusehen, ob dem freiwilligen Abkommen in nächster Zeit ein sachlich entsprechendes Gesetz folgen wird.

b) Strafbarkeit des „Waschens" von Tatgewinnen

Nach Artikel 648 bis Codice Penale wird mit Freiheitsstrafe von vier bis zu 10 Jahren oder mit Geldstrafe von einer bis zu 20 000 Millionen Lire bestraft, wer vorsätzlich Geld oder andere Werte „wäscht", die aus Entführung, Raub oder schwerer Erpressung stammen.

Ein Straftatbestand des „Waschens" von Gewinnen aus illegalem Betäubungsmittelverkehr liegt bislang nicht vor. Entsprechende legislative Bemühungen sind hier nicht bekannt geworden.

3. Erfahrungen

a) Abschöpfung der Tatgewinne

Einem 1984 von der Guardia di Finanza veröffentlichten Bericht kann entnommen werden, daß in der Zeit von September 1982 bis Mai 1984 Untersuchungen gegenüber mehr als 23 000 Personen durchgeführt wurden und der Wert der beschlagnahmten Vermögenswerte ungefähr 450 Milliarden Lire betragen hat. Zu diesem Zeitpunkt waren weitere Güter mit einem noch nicht näher festgestellten Wert von ungefähr 200 Milliarden Lire beschlagnahmt.

Allerdings fehlt in diesem Bericht ein Hinweis auf die Herkunft der Gewinne, so daß ungeklärt bleibt, welchen Anteil an der Einziehung bzw. Beschlagnahme die Gewinne aus Drogendelinquenz haben (Meyer/Dessecker/Smettan-Bosch a. a. O., S. 256).

b) „Waschen" von Tatgewinnen

Zu den italienischen Erfahrungen mit dem vorhandenen Straftatbestand des „Waschens" von Gewinnen liegen hier keine Erkenntnisse vor.

F. Bewertung

Die Umsetzung der vom Bundeskabinett am 11. April 1989 beschlossenen Maßnahmen (vgl. oben A. — Seite 2ff.), die hinsichtlich der strafrechtlichen Problematik des „Waschens" von Betäubungsmittelgewinnen auch identisch mit den Vorgaben des „Übereinkommens der Vereinten Nationen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen" sind, ist mit Nachdruck betrieben worden.

I.

Insbesondere die strafrechtlichen Gesetzgebungsvorhaben von BMJ und BMJFFG

— Strafvorschriften gegen das „Waschen" von Gewinnen aus illegalem Betäubungsmittelverkehr (oben zu B.I — S. 4f.),

— „... Strafrechtsänderungsgesetz — Vermögensstrafe" (oben zu C.I.1. — S. 7 f.) sowie

— „... Strafrechtsänderungsgesetz — Erweiterter Verfall" (oben zu C.I.2. — S. 8 f.)

konnten soweit gefördert werden, daß eine Verabschiedung in dieser Legislaturperiode erfolgen kann.

Die rechtstatsächliche Prüfung des Bedürfnisses für eine Strafbarkeit des „Waschens" von Tatgewinnen auch aus anderen Kriminalitätsbereichen ist durch BMI und BMJ eingeleitet worden (oben zu C.II. — S. 10 f.).

II.

Die Prüfung möglicher Vorfeldmaßnahmen zum Aufspüren von Betäubungsmittelgewinnen, insbesondere die Einführung von Identifizierungs- und Anzeigepflichten im Bankbereich ist unter Einbeziehung des Zentralen Kreditausschusses durch BMI und BMF fortgesetzt worden.

Da hier zunächst freiwillige oder zumindest einvernehmliche Lösungen angestrebt werden sollen, werden konkrete Einzelergebnisse erst nach den Gesprächen mit dem Zentralen Kreditausschuß absehbar sein, die im Oktober 1989 beginnen.

III.

Der internationale Vergleich mit den Ländern, die zur Zeit wohl über die am weitesten entwickelten Instrumentarien zur Bekämpfung der Drogengewinne verfügen, zeigt, daß die Bundesrepublik Deutschland sich auf dem Wege befindet, ein diesem Maßstab entsprechendes und zugleich auf die nationalen Erfordernisse zugeschnittenes Maßnahmenrepertoire aufzubauen.

1. So werden nach Einführung von Strafvorschriften gegen das „Waschen" von Gewinnen aus illegalem Betäubungsmittelverkehr, der „Vermögensstrafe" und des „Erweiterten Verfalls" im strafrechtlichen Bereich Verhältnisse bestehen, die eine weitgehend reibungslose internationale Zusammenarbeit gewährleisten.

   National wird der Zugriff auf das Vermögen von Betäubungsmitteltätern durch das Nebeneinander der neuen Institute „Vermögensstrafe" und „Erweiterter Verfall" stark erweitert. Besonders die Einführung des „Erweiterten Verfalls" in seiner im Regierungsentwurf vorgeschlagenen Form wird durchaus den amerikanischen und englischen Gewinnabschöpfungsregelungen vergleichbare Möglichkeiten schaffen, ohne hierbei Grundprinzipien des deutschen Strafrechtssystems etwa durch die Einführung einer „Beweislastumkehr" in Frage zu stellen.

   Weitergehende Zugriffsmöglichkeiten enthält bislang nur die italienische „Anti-Mafia-Gesetzgebung" mit dem dort vorgesehenen Eingriff auch in das Vermögen Dritter, vor allem naher Angehöriger des Tatverdächtigen (vgl. oben zu E.VI.1.b. — S. 47 ff.).

   Der Gesichtspunkt der Verhinderung der Verschiebung von Tätervermögen ist allerdings Bestandteil der Überlegungen im Rahmen der anstehenden Gesamtreform der Vorschriften über Verfall und Einziehung (§ 73 ff. StGB). Daneben wird zu berücksichtigen sein, daß die italienische Situation im Bereich der organisierten Kriminalität weitergehende Eingriffe in die Rechtsphäre der Bürger angezeigt erscheinen läßt, als dies die Lage in der Bundesrepublik Deutschland derzeit zuläßt.

2. Als „offene Flanke" stellt sich allerdings der Bereich der Maßnahmen im Vorfeld der Strafverfolgung dar. Ein rechtliches Instrumentarium zum Aufspüren der Gewinne aus dem illegalen Betäubungsmittelverkehr existiert nur, soweit bereits ein konkreter Tatverdacht besteht.

   Als Vorfeldmaßnahmen kommen insbesondere die oben erörterten Regelungen zur Identifizierung und Anzeige verdächtiger Finanztransaktionen (unter D.II. — S. 14 ff.) in Betracht.

Weitergehende als diese ins Auge gefaßten Regelungen bestehen nur in den USA (vgl. oben zu E.I.2.a. — S. 22 ff.) und werden, soweit dies hier bekannt ist, auch sonst in keinem anderen Land der Welt in Erwägung gezogen. So begnügt sich insbesondere auch Großbritannien in diesem Bereich mit einer gesetzlichen Freistellung der Kreditinstitute von dem vertraglichen „Bankgeheimnis" (vgl. oben E.III.2.a. — S. 36), um haftungsrechtliche Folgen freiwilliger Mitteilungen durch Kreditinstitute auszuräumen. In der Schweiz und in Italien bestehen Vereinbarungen mit der Kreditwirtschaft über die Identifikation und Mitteilung bestimmter Zahlungsvorgänge (vgl. oben zu E.V.2.a. — S. 44 und E.VI.2.a. — S. 49 f.).

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Meinungsäußerung kanadischer Regierungsstellen, wonach die bisherigen amerikanischen Erfahrungen mit dem dortigen umfassenden Meldesystem „keine positiven Kosten-Nutzen-Schlußfolgerungen" zuließen (vgl. oben E.II.2.a. — S. 33).

Auch aus deutscher Sicht erscheint es sinnvoll, zunächst weiter die Möglichkeiten weniger aufwendiger und starrer Regelungssysteme zu prüfen, die sich im übrigen mit der Tendenz zu einer weiteren Liberalisierung des europäischen Kapitalmarkts besser vereinen lassen und damit auf nationaler und europäischer Ebene eher konsensfähig sind. Dies schließt im Falle des Fehlschlagens eines solchen Regelungsmodells zusätzliche Überlegungen jedoch nicht aus.

G. Ergebnis

1. Es soll darauf hingewirkt werden, die Vorhaben

   - Einführung von Strafvorschriften gegen das „Waschen" von Gewinnen aus illegalem Betäubungsmittelverkehr im Betäubungsmittelgesetz,

   - Entwurf eines „... Strafrechtsänderungsgesetzes — Vermögensstrafe" und

   - Entwurf eines „... Strafrechtsänderungsgesetzes — Erweiterter Verfall"

   noch in dieser Legislaturperiode der Verabschiedung zuzuführen.

2. Die Arbeiten des BMJ an der Gesamtreform der Vorschriften über Verfall und Einziehung (§§ 73ff. StGB) werden zügig fortgesetzt.

3. BMI und BMF sollen die Prüfung von Maßnahmen zum Aufspüren von Gewinnen aus illegalem Betäubungsmittelverkehr im Vorfeld der Strafverfolgung, wie zum Beispiel zur Identifikation von Bareinzahlern und zur Anzeige von Zahlungsvorgängen, bei denen bestimmte Tatsachen auf das Vorliegen einer „Geldwaschaktion" hinweisen, fortsetzen und hierbei zunächst unter Einbeziehung der betroffenen Kreise, insbesondere der Kreditwirtschaft, eine einvernehmliche Lösung anstreben.

Anlage

Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Gesetzgebung über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften)

vom 12. Juni 1989

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches betreffend die Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

12. Juni 1989

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Die Geldwäscherei ist ein Phänomen, das aufs engste mit dem organisierten Verbrechen verhängt ist. Verbrechensorganisationen benützen leistungsfähige Finanzplätze, um ihr Kapital diskret und rasch reinvestieren und dabei seine kriminelle Herkunft verbergen zu können. Der Finanzplatz Schweiz mit seinem freien Kapitalverkehr, seinem Schutz der Vertrauensbeziehung zwischen Banken und Kunden, seiner hohen Leistungsfähigkeit und seiner politischen, wirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Stabilität hat erkennen müssen, dass auch er vom internationalen Verbrechertum missbraucht werden kann. Die unter den Schlagworten «Pizza-Connection» und «Libanon-Connection» bekannt gewordenen Ereignisse haben dies nachhaltig öffentlich bewusst gemacht. Mit dieser Botschaft, welche neue, strenge Strafrechtsnormen über die Geldwäscherei und die mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften vorschlägt, bezeugt der Bundesrat seinen Willen, schmutzige Gelder von unserem Lande fernzuhalten.

Der Tatbestand der Geldwäscherei (Art. 305bis Entwurf) bestraft die Handlung, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die aus Verbrechen stammen. Der Täter muss wissen oder annehmen, dass diese Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren. Die Strafe ist Gefängnis bis drei Jahre oder Busse. Es handelt sich um die gleiche Strafandrohung wie für die ähnlich gelagerte Personenbegünstigung (Art. 305 StGB). In schweren Fällen ist Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder Gefängnis vorgesehen. Mit der Strafe wird eine Busse verbunden, die bis zu 1 Million Franken betragen kann.

Neben diesem Grundtatbestand der verpönten Geldwäscherei soll eine neue, unabhängige Strafnorm treten. Strafbar ist nach Artikel 305ter Entwurf, wer es im berufsmässigen Handel mit Vermögenswerten unterlässt, die Identität des wirtschaftlich Berechtigten, das heisst seines wahren Geschäftspartners, festzustellen. Wer dies unterlässt, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr, Haft oder Busse bestraft. Diese Norm ist als sogenannt abstraktes Gefährdungsdelikt ausgestaltet. Nicht nachzuweisen ist, ob die Vermögenswerte im Einzelfall aus einem Verbrechen stammen oder sonstwie deliktischer Herkunft sind. Die Verletzung der Identitätsprüfungspflicht als solche ist bereits das Delikt.

Die Vorschriften über die Einziehung (Art. 58 und 58^{bis}StGB), die mit dem Geldwäschereitatbestand aufs engste zusammenhängen, sollen ebenfalls beschleunigt revidiert und zusammen mit der Revision der Vermögensdelikte Ende dieses Jahres vorgelegt werden. Demgegenüber bleibt die Problematik der strafrechtlichen Verantwortung von Unternehmen der Expertenkommission für die Revision des Allgemeinen Teils unseres Strafgesetzbuches weiterhin vorbehalten. Die sich hier stellenden Fragen sind im Zusammenhang mit unserem Schuldstrafrecht zu prüfen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass die hier empfohlenen neuen Vorschriften über die Geldwäscherei (Art. 305bis Entwurf) und über die mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften (Art. 305ter Entwurf) geeignet sind, die Geldwäscherei und damit auch den Drogenhandel als Haupterscheinungsform eines vorausgegangenen Verbrechens wirksam einzudämmen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Die Problematik

111 Geldwäscherei und organisiertes Verbrechen

Das Problem der Geldwäscherei ist erst mit der Entwicklung des international organisierten Verbrechens in jüngster Zeit ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Dazu hat massgeblich die Expansion des Drogenhandels beigetragen. Zwar waren Berufsverbrecher immer schon auf Absatzhilfe für Deliktsgut angewiesen, mit der Geldwäscherei erhielt die Bewirtschaftung deliktischer Erträge jedoch einen ganz neuen Stellenwert. Während selbst die Täter der herkömmlichen Schwerkriminalität sich die Beute regelmässig teilten und – schon zur Vermeidung der Entdeckung – individuell über eine gewisse Zeit gestaffelt wieder in Umlauf setzten, sind die Aktivitäten des «organized crime» auf Dauer angelegt[1)*)]. Die ungeheuren Renditen, die etwa von Drogenhändlerringen[2)] schon in kürzester Zeit erzielt werden können, setzen den Einsatz ganz erheblicher finanzieller Mittel voraus. Die Beschaffung der Ware, den Transport, die Verteilung sowie die Sicherung der Aktivitäten, einschliesslich die Entrichtung von Bestechungsgeldern, kann sich nur eine Organisation leisten, die in der Lage ist, entsprechende Kapitalmengen zu konzentrieren und auch über längere Zeit zusammenzuhalten. Viel dringender als bei der herkömmlichen Kriminalität besteht das Bedürfnis, täglich mit dem Geld zu arbeiten. In dieser Hinsicht gleichen die Arbeitsbedingungen, aber auch die Probleme jenen der Grossbetriebe der legalen Wirtschaft. Schon wegen der Grösse der Summen ist damit zu rechnen, dass die Transaktionen die Aufmerksamkeit des sensiblen Finanzmarktes auf sich ziehen werden. Das erklärt, weshalb für das organisierte Verbrechen die Tarnung der Finanzströme mittlerweilen ebenso wichtig geworden ist wie die eigentliche delinquente Tätigkeit selbst.

Aus kriminalpolitischer Perspektive lässt sich daraus zweierlei schliessen: Von reibungslos funktionierenden Tarnarrangements gehen beträchtliche Anreize zu deliktischer Tätigkeit aus[3)]. Gerade die dadurch mögliche Kapitalakkumulation ist so gefährlich, weil der Staat (bzw. die Staatengemeinschaft) sich nicht mehr Einzeltätern, sondern einer Organisation gegenübersieht, bei der die Akteure mehr oder weniger austauschbar sind. In etlichen Ländern gelingt es dem «organized crime» zudem, Behörden zu korrumpieren.

Freilich zeigt die Arbeitsweise auch die Schwachstellen auf: Zum einen kann die gezielte Beschlagnahme bzw. Einziehung von «Betriebskapital» und «Erträgen» die Organisation viel entscheidender schwächen als die Verhaftung eines Syndikatsmitgliedes. Zum andern entblösst die Verbrechensorganisation bei ihrem permanenten Bedürfnis nach Kapitalkonzentration und Zusammenarbeit mit der legalen Wirtschaft ihre «Achillesferse»[4)]. Die Strafverfolgungsorgane versprechen sich von der Rekonstruktion der finanziellen Transaktionen den erleichterten Zugriff auf die eigentlichen Zentren der Organisationen[5)].

112 Geldwäscherei und der Finanzplatz Schweiz

Es versteht sich, dass vom organisierten Verbrechen zur Verschleierung der Herkunft seiner Vermögenswerte bevorzugt jene Finanzplätze missbraucht werden, die über hocheffiziente und freie Finanzmärkte verfügen sowie die Diskretion in der Beziehung zum Kunden hochhalten.

*) Die Anmerkungen befinden sich am Schluss der Botschaft.

Die traditionellen Standortvorteile des Finanzplatzes Schweiz scheinen zunächst besonders gut auf dieses Anforderungsprofil zu passen: Seit dem Zweiten Weltkrieg fühlt sich die Schweiz so konsequent wie nur wenige Länder[6] dem freien Kapitalverkehr verpflichtet. Zugleich wird die Vertrauensbeziehung zwischen Banken und Kunden durch ein konsequent ausgestaltetes Bankgeheimnis gewährleistet[7]. Wie sehr die Geheimhaltungspflicht auch im öffentlichen Interesse liegt, mag man daran ermessen, dass sie nicht nur strafrechtlich abgesichert ist[8], sondern dass Verletzungen von Amtes wegen verfolgt werden[9]. Zu den von ehrlichen wie von delinquenten Geschäftsleuten gleichermassen geschätzten Vorzügen des Schweizer Finanzplatzes gehört die hohe Qualität der angebotenen Dienstleistung sowie schliesslich die politische und rechtliche Stabilität[10].

Nun schafft freilich das Schweizer Bankgeheimnis keinen rechtsfreien Raum: Gegenüber Strafverfolgungsbehörden sind die Banken zeugnis- und auskunftspflichtig[11]. Ferner hat sich der Anwendungsbereich der Auskunftspflicht im letzten Jahrzehnt indirekt durch Ausbau des Rechtshilferechts[12] deutlich ausgeweitet. Nach wie vor stellt sich die Schweiz aber auf den Standpunkt, dass Rechtshilfe nur in Verfahren wegen «gemeinrechtlicher Delikte» gewährt wird, die auch bei uns strafbar sind. Ausgeschlossen ist sie daher bei politischen (währungs-, handels- und wirtschaftspolitischen), fiskalischen und devisenrechtlichen Verstössen gegen fremdes Recht. Immerhin hat dieser Grundsatz in letzter Zeit insofern eine Modifikation erfahren, als nunmehr gemäss Artikel 3 Absatz 3 IRSG Rechtshilfe auch in Verfahren wegen Abgabebetrugs in Aussicht gestellt wird. Im bilateralen Verhältnis zu den USA ist die Durchbrechung des Bankgeheimnisses sogar bei Steuerhinterziehung möglich, falls Delikte des «organized crime» in Frage stehen[13].

Zur Vermeidung der Entdeckung infolge einer Durchbrechung des Bankgeheimnisses wird der Geldwäscher daher nach einer zusätzlichen Absicherung Ausschau halten. Am günstigsten für ihn wäre es natürlich, wenn er gegenüber einem Schweizer Finanzinstitut seine Identität gänzlich geheimhalten könnte. Dann hätte er weder von der Auskunftspflicht des Bankiers noch des Treuhänders etwas zu befürchten[14]. Ist ihm diese Möglichkeit verbaut, könnte er versucht sein, durch Zwischenschaltung von Treuhändern, Anlageberatern oder von anderen im Finanzbereich tätigen Nichtbankiers oder auch durch Errichtung komplexer, häufig internationaler Gesellschaftsgebilde die Entdeckung wenigstens faktisch zu erschweren. Zusätzliche rechtliche Schwierigkeiten entstehen den Strafverfolgungsbehörden, wenn es dem Geldwäscher gelingt, sich in seiner Beziehung zum Finanzinstitut hinter einem zeugnisverweigerungsberechtigten Berufsgeheimnisträger (Anwalt oder Notar) zu verstecken.

Es geht weder darum, einzelne Berufsgattungen mit der Geldwäscherei in Verbindung zu bringen, noch die Grundprinzipien des Finanzplatzes Schweiz in Frage zu stellen[15]. Angesichts der oft legitimen Geheimhaltungsinteressen und des vorhandenen – legalen – Angebots an Tarnungsmöglichkeiten[16] muss jedoch mit Nachdruck die Frage gestellt werden, wie der Missbrauch des Finanzplatzes durch kriminelle Organisationen verhindert werden kann.

113 Typische Formen und Definition der Geldwäscherei

Die volkstümliche Vorstellung des Kuriers, der mit Koffern voller Bargeld in die Schweiz einreist, trifft durchaus einen Teil der Realität[17]. Es handelt sich freilich, wie es die Zürcher Bezirksanwälte Baumgartner und Triet[18] formulieren, um die «archaischste Form der Geldwäscherei». Für den Drogenhandel ist die Umwandlung von Bargeld aus der Kleinverteilung in Buchgeld eine kritische Phase – nach Bernasconi die Geldwäscherei «ersten Grades»[19]. Deshalb konzentrieren sich denn auch gewisse ausländische Gesetzgebungen auf die Kontrolle des Verkehrs mit Bargeld[20]. Die zu tarnenden Vermögenswerte brauchen aber keineswegs in Bargeld aufzutreten. Sie können bereits in sogenannten

«offshore banking facilities» (gemeint sind in der Regel die Banken der Steuerparadiese in der Karibik) «vorgewaschen» worden sein oder von Anfang an in anderer Form anfallen. Eine Gesetzgebung, die nicht einfach der technischen Verlagerung des Problems auf andere Transaktionen Vorschub leisten will, muss damit rechnen, dass praktisch alle legalen Formen des Finanzverkehrs zur Geldwäscherei missbraucht werden können. Genausowenig sind der Phantasie beim Rücktransfer der «gewaschenen» Vermögenswerte Grenzen gesetzt. Häufig werden zurzeit die Zahlungen als Rückführung von legalen Unternehmensgewinnen oder aber als Darlehen getarnt (sog. «loan back technique»). Auch wenn deliktische Gelder immer wieder in besonders wertbeständigen oder doch längerfristigen Anlageformen investiert werden, hat der typische Geldwäscher ein besonderes Interesse an der raschen Abwicklung des «Waschvorganges». Hierbei kommt ihm der hohe Organisationsgrad des Schweizer Finanzplatzes zustatten. Aus aktuellen Rechtshilfeverfahren ist bekannt, dass die Geschwindigkeit der Transaktion (in Stunden und Tagen bemessen) die Höhe der Provision entscheidend beeinflusst.

Eine kriminologische Definition der Geldwäscherei müsste folgende Elemente enthalten: Vermögenswerte (deliktisch erworbene Gelder oder anderes «Betriebskapital») einer Verbrechensorganisation werden systematisch mit den Mitteln des Finanzmarktes (nicht blosses Vergraben der Beute) getarnt, damit sie dem Zugriff der Strafverfolgungsorgane entzogen werden können und dabei in ihrem wirtschaftlichen Wert erhalten bleiben.

Damit ist zwar das Problem umrissen, eine strafrechtliche Definition, die dem Grundsatz «keine Strafe ohne Gesetz» genügt, bedarf aber gesonderter Betrachtung (Ziff. 2).

114 Der Handlungsbedarf

Darauf, dass tatsächlich bedeutende deliktisch erworbene Vermögenswerte bei Schweizer Finanzinstituten Aufnahme gefunden haben, deutet zunächst eine Reihe von Affären hin, die im In- und Ausland Aufsehen erregt haben. Nur einige der bekanntesten seien erwähnt:

> Dass an einem Finanzplatz von Weltrang immer wieder auch strafbare Verhaltensweisen festgestellt werden, ist an sich nicht verwunderlich. Bis 1977 scheinen die in unregelmässigen Abständen bekannt werdenden Fälle den Ruf der Branche auch kaum tangiert zu haben[21]. Zu einer merklichen Erschütterung führten indessen die Ereignisse des Jahres 1977, namentlich der Fall Schweizerische Kreditanstalt – Texon-Anstalt, Chiasso. Im gleichen Jahr beschäftigte die Weisscredit Bank die Tessiner Justiz[22].
>
> Auch der Vorwurf, Schweizer Finanzinstitute gewährten deliktischen Geldern Unterschlupf, ist immer wieder erhoben worden. Das Thema Geldwäscherei in Verbindung mit dem Finanzplatz Schweiz hat sich aber jedenfalls seit den Affären «Banco Ambrosiano» und «Pizza-Connection» in der internationalen Einschätzung gefestigt[23]. Die jüngsten Ereignisse um die «Libanon-Connection»[24] haben das Urteil der internationalen Öffentlichkeit abermals bestätigt.

Für unsere Zwecke kommt es weniger auf die Details der Affären, als vielmehr darauf an, dass die Affären geeignet sind, das Ansehen der Schweiz und ihres Finanzsektors nachhaltig zu beeinträchtigen[25].

Im weitern sind den Untersuchungsbehörden der wichtigsten Finanzplätze der Schweiz (Zürich, Lugano, Genf und Basel) eine ganze Reihe von Fällen der Geldwäscherei bekannt. Dies ist um so bedeutsamer, als die Kenntnisse nicht etwa auf gezielten Recherchen beruhen, sondern anlässlich von Untersuchungen in anderer Sache oder in Zusammenhang mit Rechtshilfeersuchen erlangt wurden. Wie verbreitet die Geldwäscherei ist, kann nur erahnt werden. Aussagekräftige Statistiken über den Umfang der Geldwäscherei können zurzeit in der Schweiz schon deshalb nicht bestehen, weil die Definition des Untersu-

chungsgegenstandes bislang noch nicht feststand und die gezielte Verfolgung durch die Strafbehörden kaum möglich war[26].

Ein Handlungsbedürfnis muss jedenfalls nicht mehr dargetan werden.

12 Das geltende Recht und seine Lücken

121 Die Aufsicht über den Finanzmarkt

Seit die «Chiasso-Affäre» 1977 das Regelungsbedürfnis vor Augen führte, geriet die Struktur der Aufsicht über den Finanzmarkt in Bewegung. Eine umfassende Beaufsichtigung des Finanzsektors existiert in der Schweiz nicht. Der Bewilligungspflicht und Aufsicht durch die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) unterstellt sind gemäss BankG im wesentlichen Finanzinstitute, die sich öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen (Art. 1 BankG).

121.1 Der Bankensektor

121.11 Die Aufsicht durch die Eidgenössische Bankenkommission

Bei der Bankenaufsicht, zu der die Überprüfung der «Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit» gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c BankG gehört, stand lange der Gläubigerschutz im Vordergrund[27]. Seit Mitte der siebziger Jahre[28] bemüht sich die EBK in ihrer Praxis zu Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c BankG darüber hinaus auch, die Vertrauenswürdigkeit der Branche als solcher zu stärken. In BGE *111* Ib 127 ist sie in diesem Anliegen vom Bundesgericht unterstützt worden. Bereits in BGE *106* Ib 145 ff. und *108* Ib 186 ff. hatte das Bundesgericht die Praxis der EBK gutgeheissen, von den Banken nicht nur bei Risiko-, sondern auch Treuhandgeschäften eine Abklärung und Dokumentation der wirtschaftlichen Hintergründe zu fordern, «wenn im Einzelfall Anzeichen darauf hindeuten, dass die Transaktionen Teil eines unsittlichen oder rechtswidrigen Sachverhalts bilden könnten oder wenn es sich um ein kompliziertes, ungewöhnliches oder bedeutsames Geschäft handelt»[29]. Damit soll der externen Revisionsstelle, auf deren Abklärungen sich die EBK im wesentlichen stützen muss, die Überprüfung des Geschäftsgebarens ermöglicht werden. Die vom Bundesgericht in BGE *111* Ib 127 gestützte Praxis der EBK lässt sodann keinen Zweifel daran, dass sich die Banken der Mitwirkung an unsittlichen oder rechtswidrigen Geschäften ihrer Kunden zu enthalten haben. Dieser Grundsatz verbietet aufsichtsrechtlich sowohl die vorsätzliche als auch die fahrlässige Entgegennahme von Geldern kriminellen Ursprungs, und zwar auch ohne eine entsprechende Bestimmung über die Geldwäscherei im StGB oder in der VSB[30]. Die über die VSB hinausgehenden Sorgfaltspflichten zur Verhinderung der Geldwäscherei wurden von der EBK allerdings bisher nicht abschliessend konkretisiert[31]. Ein abschliessender Katalog von Verhaltenspflichten ist aufsichtsrechtlich aber auch gar nicht erwünscht. Eine solche Regelung liefe nämlich Gefahr, den heute bestehenden Beurteilungsspielraum der Bankenkommission zu beschränken, weil in diesem Fall angesichts einer detaillierten Aufzählung alles als erlaubt gälte, was nicht ausdrücklich verboten ist[32].

Der geringe Konkretisierungsgrad hängt im weiteren damit zusammen, dass sich Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c BankG – als personelle Voraussetzung des Geschäftsbetriebs – an die Führungsspitze der Bank richtet. Schliesslich umfasst das materielle Aufsichtsrecht auch die ursprünglich von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der Schweizerischen Bankiervereinigung ausgehandelte «Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern und über die Handhabung des Bankgeheimnisses» (9. Dez. 1977–30. Sept. 1987). Sie stellt in derselben Materie wesentlich konkretere Regeln auf, die sich an den einzelnen Bankangestellten richten.

121.12 Die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) vom 1. Oktober 1987

Die Attraktion des Finanzplatzes Schweiz beruht für die Geldwäscher auf der Erwartung, hier anonym zu bleiben, sowie auf der Aussicht, die deliktischen Vermögenswerte mit tolerierten Graumarktgeldern und legal erworbenen Mitteln vermischen zu können. Genau diese Erwartungen versucht die VSB zu durchkreuzen. Durch eine ganze Reihe von technischen Vorkehren bemüht sie sich, die Identifikation des Bankkunden zu erzwingen (bei sämtlichen Bankgeschäften, einschliesslich der Kassageschäfte über Beträge von mehr als 100000 Fr.). Bedeutsam ist sodann die Vorschrift, neben dem Kunden den «wirtschaftlich Berechtigten» festzustellen, wenn Zweifel daran bestehen, dass sie identisch sind. Spezielle Bestimmungen dienen dem Durchgriff auf die wirtschaftlich Berechtigten auch bei sogenannten Sitzgesellschaften («Briefkastenfirmen»). Probleme besonderer Art stellen sich, wenn ein Berufsgeheimnisträger für einen Mandanten mit der Bank in Geschäftsbeziehungen tritt, ohne dessen Identität aufdecken zu wollen[33]. Ferner pönalisiert die VSB die aktive Beihilfe zur Kapitalflucht, zur Steuerhinterziehung und ähnlichen Handlungen.

Die VSB hat als rasche Abhilfe in der Situation der Krise gute Dienste geleistet. Sie hat nicht nur dazu beigetragen, den Ruf des Finanzplatzes zu verbessern, sie hat auch international als originelle Lösung Beachtung gefunden[34]. Trotzdem ist sie als Regelungsform der materiellen Aufsicht prekär geblieben: Ihre Rechtsnatur war lange Zeit umstritten[35]. Die Vereinbarung wurde 1982 zwar unter Modifikationen erneuert, 1987 aber, nach dem Rückzug der Nationalbank als Vertragspartei, als «Vereinbarung über die Standesregeln» scheinbar ganz der Selbstregulierung der Branche überlassen. Freilich nahm die EBK massgeblichen Einfluss auf den Inhalt der aktuellen Fassung[36]. Andererseits lässt sich die Verschiebung von der quasi-aufsichtsrechtlichen zur standesrechtlichen Perspektive an der Neuformulierung der Präambel erkennen. Ging es den Vertragsparteien von 1977, abgesehen von der Wahrung des Rufs des Finanzplatzes Schweiz, auch um die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, beschränken sich die Standesregeln von 1987 auf die Wahrung des Ansehens und der korrekten Einhaltung von Bankgeheimnis und Auskunftspflicht. Einen ersten Schritt weg vom aufsichtsrechtlichen Engagement hatten die Vertragsparteien der VSB bereits 1982 unernommen, als sie das in der ursprünglichen Fassung (von 1977) enthaltene Verbot, erkennbar kriminelle Gelder entgegenzunehmen, ersatzlos strichen. Die VSB trägt wesentlich dazu bei, allfällige strafrechtliche Ermittlungen zu erleichtern und dem Missbrauch des Bankgeheimnisses vorzubeugen[37]. Seit längerer Zeit wird allerdings die Überführung des Vertragswerks ins ordentliche Gesetzesrecht diskutiert[38].

In Hinblick auf die Bekämpfung der Geldwäscherei bleibt eine Reihe von Problemen ungelöst:

Zunächst ist trotz der detaillierten Regelung die Identifikationspflicht nicht ohne Lücken: So wird etwa in der Neufassung bei der Eröffnung von Konten auf dem Korrespondenzweg auf die Beglaubigung der Unterschrift verzichtet, ferner können die Finanzinstitute, welche die VSB mitunterzeichnet haben, aber keineswegs alle der Aufsicht der EBK unterstellt sind, ohne Nennung ihres Kunden für diesen mit anderen Banken in Geschäftsbeziehungen treten[39].

Sodann ist die standesrechtliche Aufsichtsbehörde, die keine Amtshilfe von Behörden beanspruchen kann, auf die Angaben der bankenrechtlichen Revisionsstellen und allenfalls auf Anzeigen des Publikums angewiesen. Ihre Prüfungsperspektive orientiert sich an Standesinteressen. Schliesslich sind sowohl Erlasse der materiellen Regeln wie der Verfahrensordnung der Kontrolle der Öffentlichkeit entzogen. Gerade in Hinblick auf die jüngst bekanntgewordenen Vorfälle, aber auch das Ausmass der von den Strafverfolgungsbehörden rapportierten «Alltagsfälle» dürfte es naheliegen, dass die Standesaufsicht – so bedeutend ihre Verdienste sind – nicht in der Lage ist, eine strafrechtliche Regelung der Geldwäscherei zu ersetzen. Immerhin stellt die VSB einen sehr wertvollen

Versuch dar, konkrete Sorgfaltspflichten für den im Finanzbereich Tätigen zu formulieren, auf die sich ein Straftatbestand seinerseits beziehen könnte.

121.2 Der Nicht-Bankensektor

Diese soeben getroffene Einschätzung wird bestärkt durch das weitgehende Fehlen von Regeln und Aufsichtsvorkehren im Nichtbankensektor. Während sich die Verbände der Treuhänder und Revisionsgesellschaften um eine Parallelregelung zur VSB für ihre Mitglieder bemühen, bleiben weite Bereiche der sogenannten «Parabanken» unerfasst. Die Aufsichtsorgane über die Anwälte und Notare schliesslich sind nicht auf die Kontrolle der Aktivitäten im Finanzbereich eingerichtet.

122 Die strafrechtliche Behandlung der Geldwäscherei nach geltendem Recht[40)]

122.1 Geldwäscherei als Vorbereitungs- oder Teilnahmehandlung?

Kriminologisch betrachtet ist Geldwäscherei zwar eine typische Beteiligungshandlung am organisierten Verbrechen; versteht man die Aktivitäten des «organized crime» als Kreislauf von deliktischen Tätigkeiten und Reinvestition des Ertrags, kann Geldwäscherei auch als Vorbereitungshandlung zu neuen Delikten angesehen werden. Die geltenden strafrechtlichen Bestimmungen zu Vorbereitung und Beteiligung dürften freilich auf die Geldwäscherei nur in seltenen, eher zufälligen Ausnahmefällen anwendbar sein[41)].

Zunächst liegt das daran, dass der ganze Kreislauf kaum je aufgedeckt werden kann – er dient hier vor allem als Vorstellungsmodell; sogar den meisten Beteiligten dürfte die Bedeutung ihres eigenen Tatbeitrags im weiteren Zusammenhang gar nicht bewusst sein[42)].

Betrachtet man aber nur einen Ausschnitt, dann steht schon die Regel, dass nachträgliche Billigung einer Tat keinen Vorsatz begründet[43)], dass also eine Teilnahme an der bereits abgeschlossenen Tat nicht mehr möglich ist, einer Strafbarkeit als Mittäter oder Gehilfe im Wege.

Die Fälle, in denen eine Vorbereitungshandlung bereits strafbar ist, sind im Gesetz einzeln aufgezählt. Im übrigen dürfte nur selten der Nachweis gelingen, dass mit Geldwäscherhandlungen planmässig konkrete technische oder organisatorische Vorkehrungen etwa zu einer Geiselnahme getroffen wurden (vgl. Art. 260bis StGB).

Die Vorschriften des *Betäubungsmittelgesetzes* (BetmG), nach denen auch entfernte Vorbereitungs- und Teilnahmehandlungen unter Strafe gestellt werden (namentlich Art. 19 Ziff. 1 Abs. 4–6), erfasssen zumindest jene Fälle, in denen ein Bezug zum Drogenhandel selbst nachweisbar ist[44)]. Näher noch an die eigentliche Geldwäscherei heran reicht der Anwendungsbereich der strafbaren Finanzierung oder Finanzierungsvermittlung des unerlaubten Verkehrs mit Betäubungsmitteln (Abs. 7). Das Bundesgericht hat zwar die Frage, ob das bloss nachträgliche Anlegen, Transportieren und Wechseln von aus Drogenhandel stammendem Geld unter Absatz 7 fällt, offen gelassen[45)]. Diese Norm dürfte indes die Reinvestitionssituation erfassen. Im übrigen bleibt eine Reihe von Auslegungsfragen klärungsbedürftig[46)].

122.2 Hehlerei
(Art. 144 StGB)

Wollte man die Geldwäscherei mit dem Hehlereitatbestand erfassen, müsste die Auswahl der strafbaren Fälle als sehr zufällig erscheinen, oder aber der Hehle-

reitatbestand müsste in einer Weise an die speziellen Bedürfnisse der Bestrafung der Geldwäscherei angepasst werden, die ihn seiner traditionellen rechtsstaatlichen Konturen berauben würde.

Strafgrund der Hehlerei ist die Perpetuierung der unrechtmässigen Vermögensverschiebung, die Vereitelung der Restitution. Hehlerei setzt ein Vermögensdelikt als Vortat voraus[47]. Dieser von der Lehre und Praxis entwickelte Grundsatz soll nach dem Willen der Expertenkommission zur Revision des Vermögensstrafrechts in den neuen Gesetzestext übernommen werden. Hehlerei ist sodann nur an körperlichen Sachen, nicht an Forderungen möglich[48]. Ein Finanzinstitut etwa wäre also nur dann wegen Hehlerei strafbar, wenn es die durch das Vermögensdelikt erlangten Gegenstände in natura entgegennähme. Hehlerei ist nur an den unmittelbar durch die Vortat erlangten Sachen möglich, nicht auch an deren Surrogaten: Diese sogenannte Ersatz- oder Erlös-Hehlerei ist nach geltendem Recht straflos[49]. Eine Ausnahme wird beim reinen Geldwechselvorgang gemacht. Nicht nur an den geraubten oder ertrogenen Geldscheinen selbst, sondern auch am Wechselgeld kann, innert näher zu bestimmender Grenzen[50], Hehlerei begangen werden. Je komplexer der Geldwaschvorgang freilich ist, desto unwahrscheinlicher wird die Strafbarkeit aus Hehlerei.

122.3 Begünstigung
(Art. 305 StGB)

Über das enge Restitutionsinteresse bei Vermögensdelikten hinaus schützt der Tatbestand der Begünstigung die Behinderung der Rechtspflege. Für die Strafrechtspflege steht zwar in aller Regel die Abklärung von Schuld und Sanktionierungsbedürfnis sowie die Durchsetzung der Anordnung gegenüber Personen im Vordergrund. Daneben hat die Rechtspflege aber ein Interesse an der Prüfung, evtl. der Anordnung und Durchsetzung der Einziehung. Die Einziehung dient der präventiven und repressiven Verbrechensbekämpfung ganz allgemein und kommt dem Anliegen, dem organisierten Verbrechen Betriebskapital und Erträge zu entziehen, wesentlich näher als der Straftatbestand der Hehlerei.

Freilich passt Artikel 305 StGB insofern schlecht, als er alleine auf die Personenbegünstigung ausgerichtet ist. Zwar mag es Fälle geben, in denen mit den Mitteln der Geldwäscherei indirekt der Zugriff auf die Person vereitelt wird. Die strafrechtliche Erfassbarkeit dürfte indes von Zufällen abhängen. Überdies setzt Artikel 305 den Vorsatz der *Personen*begünstigung voraus. Eine analoge Norm zur deutschen Sachbegünstigung (§ 257 DStGB[51]) fehlt im Schweizer Recht.

Es liegt aufgrund dieser Betrachtung auf der Hand, dass zur Erfassung der Geldwäscherei ein gesonderter Straftatbestand geschaffen werden muss.

13 Die internationale Entwicklung

131 Internationale Vereinbarungen und Empfehlungen

Weltweit wie regional sind Bestrebungen im Gange, das Vorgehen gegen das organisierte Verbrechen im allgemeinen und gegen die Geldwäscherei im besonderen zu koordinieren.

131.1 UNO

Soweit sich das 1961 abgeschlossene und von der Schweiz 1970 ratifizierte Einheits-Übereinkommen der UNO über die *Betäubungsmittel* mit der Finanzierung des Drogenhandels befasst[52], werden die internationalen Verpflichtungen im nationalen Recht durch den Erlass von Artikel 19 Ziffer 1 Absatz 7 BetmG eingelöst.

Am *20. Dezember 1988* hat die UNO-Konferenz zur Ausarbeitung einer Konvention gegen den unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen in Wien eine neue Konvention vorgelegt, die gerade im Bereich der Geldwäscherei und der Einziehung wesentlich weiter geht als die bisherigen Abkommen[53]). Der Bundesrat begrüsst die Zielrichtung der Konvention und erachtet sie als ein taugliches Mittel der internationalen Zusammenarbeit gegen den unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln. Schon das geltende Recht würde grundsätzlich erlauben, die entsprechenden Verpflichtungen zu erfüllen.

Der Bundesrat erwägt, die Konvention noch in diesem Jahr zu unterzeichnen und zu gegebener Zeit den eidgenössischen Räten zur Ratifikation vorzulegen[54]).

Die Wiener Konvention ist Teil einer koordinierten Strategie der UNO zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, an deren Ausarbeitung sich die Schweiz aktiv beteiligt[55]).

131.2 Europarat

Sowohl eine andere Rechtsnatur als auch eine andere Regelungsmaterie hat die «Recommandation N° R (80) 10» des Ministerrates der Mitgliedstaaten des Europarates «relative aux mesures contre le transfert et la mise à l'abri des capitaux d'origine criminelle» (angenommen vom Ministerrat am 27. Juni 1980). Die «Recommandation» empfiehlt den Mitgliedstaaten, in ihrem Bankensystem die Identifikation des Kunden sowie weitere Vorsichtsmassnahmen zur Erschwerung des Geldwaschens vorzusehen (neben bankinternen Sicherheitsvorkehren, ausreichende Personalschulung und den raschen Zugang zu numerierten Banknoten bei Entführungsfällen). Die Musterregeln sind deutlich von der VSB beeinflusst. Von der Materie her hat die Empfehlung primär eine bankenrechtliche Regelung zum Gegenstand, eine strafrechtliche Absicherung der Identifikationspflicht erscheint aber als die logische Konsequenz.

131.3 Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)

Ebenfalls die nationalen Bankenaufsichtsorgane und die Banken selbst hatten die Notenbank-Gouverneure der Zehnergruppe am 12. Dezember 1988 zum Adressaten, als sie die vom Ausschuss für Bankenbestimmungen und -überwachung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich ausgearbeitete Grundsatzerklärung verabschiedeten und die Banken aufforderten, wirksame Verfahren zur Feststellung der wahren Identität ihrer Kunden einzuführen. Auch in diesem Gremium wirkte die Schweiz, vertreten durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) und die EBK, aktiv mit.

132 Ausländische Regelungen

Angesichts der rasanten Entwicklung der weltweiten Gesetzgebung gegen die Geldwäscherei hat sich die im Konsultativverfahren geäusserte Befürchtung, die Schweiz prelle als «Musterknabe» vor (Ziff. 143), als unrichtig erwiesen. Nach Angaben von INTERPOL haben sich etliche Nationen Regelungen gegeben; die Schweiz ist mit dem vorliegenden Entwurf an vorderster Front einzuordnen. Derselbe Trend lässt sich auch daran ablesen, dass bereits rund 60 Nationen die Wiener Konvention vom 20. Dezember 1988 unterzeichnet haben.

Eine eingehende rechtsvergleichende Darstellung ist in dieser Situation des Umbruchs wenig sinnvoll; sie wäre angesichts der Verschiedenheit der Rechtssysteme und des knappen Raums auch nicht zu bewerkstelligen. Trotzdem lässt sich in einem knappen Überblick zeigen, wo das Schweizer Projekt im internationalen Vergleich steht.

132.1 Überblick

Vorweg ist daran zu erinnern, dass allfällige neue Gesetze oder Projekte Ergänzungen des bisher geltenden Rechts darstellen. Dabei reichen die Normen in einigen Ländern bereits traditionellerweise weiter als in der Schweiz. In Österreich etwa ist die Ersatzhehlerei gemäss der Praxis zu Paragraph 164 StGB schon heute strafbar[56]. In der BRD wird die Sachbegünstigung gesondert erfasst.

Weltweit muss zwischen drei Gruppen von Ländern unterschieden werden. In der ersten Gruppe ist das Problem der Geldwäscherei deshalb kaum bekannt, weil die Struktur ihres Finanzplatzes (insbesondere die restriktiven Ein- und Ausfuhrbestimmungen für Devisen, weitreichende Steuerbestimmungen oder auch eine unsichere Währung) die Länder als Zentrum der Geldwäscherei ohnehin unattraktiv macht. Eine zweite Gruppe dagegen – es handelt sich mehrheitlich um kleine Orte, die zu einem wesentlichen Teil von den Einnahmen ihres Finanzplatzes leben – wird unter dem verstärkten internationalen Druck veranlasst, sich Geldwäschereigesetze zu geben[57]. Die dritte Gruppe von Ländern schliesslich (die traditionellen Industriestaaten) bringt an ihrem Recht sektorielle, zumeist auf das Betäubungsmittelrecht beschränkte Ergänzungen an[58]. Sowohl bei den Bemühungen in Grossbritannien wie in der Bundesrepublik Deutschland[59] ist die Vorauswirkung der Wiener UNO-Konvention vom 20. Dezember 1988 zu erkennen. Andere Länder fassen das Thema weiter, auch wenn sie ihren Tatbestand der Geldwäscherei auf bestimmt benannte Delikte beziehen[60].

Eine Sonderstellung nehmen die USA und Italien ein, die schon seit längerer Zeit den Einfluss des organisierten Verbrechens zu bekämpfen versuchen. Italien verfügt über das älteste und wohl neben den USA auch ausgebauteste rechtstechnische Arsenal gegen die Geldwäscherei, das jedoch allein auf die Prävention, nicht auf die Repression ausgerichtet ist. Die Gesetzgebung in Italien wendet sich ebensosehr gegen Erpressung, Entführung und Akte des Terrorismus. Ein Gesetzesentwurf sieht die Strafbarkeit der Geldwäscherei von Drogenerlösen vor[61].

Keine der bisher bekannten Regelungen erfasst die fahrlässige Geldwäscherei.

132.2 Sonderfall USA

Nicht nur wegen der erheblichen praktischen Bedeutung für die Schweiz[62], sondern auch wegen ihrer eigentümlichen Regelung der Geldwäscherei rechtfertigt sich eine gesonderte Betrachtung.
Gunther Arzt spricht von drei Generationen der nordamerikanischen Geldwäscherei-Gesetzgebung[63]:

(1) Längst etabliert hat sich in der US-Praxis die Bestrafung des «Waschens» von Drogenerlösen unter Berufung auf den *«Conspiracy»*-Tatbestand (19 USC § 371, Verabredung zur Begehung einer Straftat oder zum Betrug gegen die USA)[64].

(2) Darüber hinaus sind in der Zeit stetig ansteigender Drogengewinne alte bankenrechtliche Meldepflichten für den Bargeldverkehr reaktiviert und durch ein ganzes Netz analoger Vorschriften ergänzt worden: Nunmehr sind nicht nur alle Privatpersonen, die Bargeld oder Inhaberpapiere in die USA einführen bzw. ausführen, sondern sämtliche Geschäftsleute, die im Inland für Waren oder Dienstleistungen Bargeld über einer bestimmten Summe (meist 10000 US $) annehmen, meldepflichtig[65]. Die Regelung dient dem Aufbau eines Informationsnetzes, eines Rasters, in dem ungewöhnliche Vorgänge mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitungsmittel erkannt werden können[66]. Strafnormen, welche die Verletzung der Meldepflichten an sich unter Strafe stellen, haben primär gar nicht die eigentliche Geldwäscherei im Auge, sie wollen verhindern, dass man sich dem

Kontrollnetz entzieht und damit die «Papierspur» unterbricht. Trotzdem trägt dieser Regelungstypus heute die Hauptlast der Rechtsprechung zur Geldwäscherei. Die Konzentration des Interesses auf das Einspeisen von Bargeld ins Banksystem erscheint in den USA angesichts der Verbreitung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs möglich und im Hinblick auf die Drogenproblematik auch geboten.

(3) Eine «dritte Generation» regelt die vorsätzliche Geldwäscherei und ist seit 1986 (abgeändert 1988) in Kraft. Hier finden sich allenfalls mit unserem vorliegenden Entwurf eines Artikels 305bis StGB vergleichbare Normen. Die Regelung ist aber – aus Gründen der angelsächsischen Gesetzgebungstechnik – stark fallorientiert und entsprechend unübersichtlich. Im wesentlichen wird in 18USC §§ 1956 und 1957 die Vornahme eines Geschäftes im inländischen Zahlungsverkehr über Einkünfte aus bestimmten Katalogtaten im Wissen um irgendeinen verbrecherischen Ursprung[67)] pönalisiert. Weiss der Täter zudem über den Zweck der Umgehung der Meldepflicht bzw. über den Verschleierungszweck Bescheid, oder beabsichtigt er dabei, eine Katalogtat zu fördern oder gegen die Steuergesetzgebung zu verstossen (das «conspiracy»-Element), kann eine Geldstrafe bis zu fünfhunderttausend Dollars und/oder Freiheitsstrafe bis zu zwanzig Jahren ausgesprochen werden. Ähnliche Bestimmungen strafen bereits den illegalen Import/Export entsprechender Vermögenswerte. § 1957 führt im wesentlichen zu einer Herabsetzung der Anforderungen an den subjektiven Tatbestand (Wissen um die Herkunft aus irgendeinem Delikt), der nach angelsächsischer Anschauung nicht notwendigerweise das genaue Abbild des objektiven Tatbestands zu sein braucht. Der Strafrahmen reicht hier, neben Geldstrafe, bis zu Freiheitsstrafe von zehn Jahren.
Die beim Justizministerium zentralisierte Anklagepraxis zu den §§ 1956f. beschränkt sich bisher auf zwei Grossverfahren.

Für das schweizerische Gesetzgebungsverfahren von Bedeutung ist das amerikanische Modell zum einen, weil es zeigt, dass auch eine möglichst effiziente Norm nicht auf den Tatbestand der fahrlässigen Geldwäscherei rekurrieren muss. Es bestehen durchaus Parallelen zwischen dem hier vorgeschlagenen Tatbestand der «mangelnden Sorgfalt bei Geldgeschäften» (Ziff. 234) und den abstrakten Meldepflichten der USA. Sie erfüllen – jede in ihrem System – eine ähnliche Aufgabe. Weitergehende Ermittlungsmöglichkeiten in den USA (z. B. verdeckte Fahndung) tragen noch das ihre dazu bei.

Bedeutsam ist gerade die zweite Generation der amerikanischen Normen aber auch aus einem ganz praktischen Grund: Die «Omnibus Drug Bill» von 1988[68)] fordert von der amerikanischen Regierung, über den Abschluss von Staatsverträgen ausländische Banken auch im Ausland dazu zu veranlassen, sämtliche Dollartransaktionen über 10 000 US-Dollars zu dokumentieren und den Strafbehörden auf Anfrage Auskunft zu erteilen[69)]. Der Schatzkanzler hat mit Regierungen und Bankaufsichtsorganen jener Länder Verhandlungen aufzunehmen, die einerseits als Geldwäscherdomizil in Frage kommen und andererseits mit den USA für den Austausch von Informationen über internationale Devisentransaktionen noch keine Staatsverträge abgeschlossen haben. Als Sanktion wird den Ländern, die nicht kooperieren, der Ausschluss aus den Dollar Clearing- und elektronischen Devisenübertragungssystemen angedroht. Ob jedoch davon Gebrauch gemacht wird, ist dem politischen Ermessen des Präsidenten überlassen.

Zurzeit ist noch nicht absehbar, ob diese neue Gesetzgebung das Verhältnis zwischen der Schweiz und den USA tangieren könnte. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Identifikation von Bankkunden in der Schweiz Praxis ist und – sollte der vorliegende Entwurf angenommen werden – auch strafrechtlich sanktioniert würde. Soweit die Voraussetzungen der Rechtshilfe erfüllt sind, darf sodann die Regelung im Rechtshilfevertrag mit den USA (RVUS) als mustergültig angesehen werden. Meldungen über Finanztransaktionen ausserhalb

der vom Rechtshilferecht vorgesehenen Fälle sind jedoch im Schweizer Recht nicht vorgesehen und können ihrerseits mit dem Bankgeheimnis kollidieren.

14 Gesetzgebungsgeschichte

141 Vorgeschichte

1983, als die Expertenkommission für die Revision der Vermögensdelikte ihren Entwurf ablieferte, war die Finanzierung von Drogendelikten zwar als Sonderthema des Betäubungsmittelrechts bekannt, ein allgemeines Bedürfnis nach strafrechtlicher Regelung der Verheimlichung von Vermögenswerten verbrecherischer Herkunft wurde jedoch weder in Fachkreisen noch in der breiteren Öffentlichkeit empfunden. Ganz im Sinne der Rechtsprechung und der von der Lehre signalisierten Erfordernisse wurde denn auch die Hehlerei restriktiver gefasst und bereits im Gesetzestext auf Vermögensdelikte beschränkt.

Schon im Vernehmlassungsverfahren zur Revision der Vermögensdelikte (von Mitte August 1985 bis Ende Mai 1986) wurde aber auf die Lücke aufmerksam gemacht. Es wurde entweder eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes angeregt oder die Aufnahme eines umfassenden Geldwäschereitatbestandes ins StGB gefordert. Der Bundesrat nahm vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens am 3. Februar 1988 Kenntnis. Gemäss damaligem Antrag des EJPD sollte die bundesrätliche Vorlage bis Ende 1989 erstellt werden und auch einen Tatbestand über die Geldwäscherei enthalten.

Unabhängig vom Vernehmlassungsverfahren zu den Vermögensdelikten wurde bereits am Schweizerischen Juristentag 1985 in Basel, namentlich von Paolo Bernasconi, dem damaligen Ersten Staatsanwalt des Sottoceneri TI, auf das Fehlen eines Geldwäschereitatbestandes aufmerksam gemacht[70)]. Paolo Bernasconi erhielt am 21. Juli 1986 von der Vorsteherin des EJPD den Auftrag, einen entsprechenden Straftatbestand zu entwerfen.

142 Der Expertenentwurf

In seinem Bericht vom 15. September 1986[71)] spricht sich Paolo Bernasconi nach einer eingehenden Erörterung des geltenden Rechts und der sich abzeichnenden internationalen Entwicklungen für die Konzeption eines Geldwäschereitatbestandes im Rahmen der Rechtspflegedelikte aus.

Nach Bernasconi soll mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft werden, wer die Ermittlung der Herkunft oder die Einziehung von Geld oder anderen Vermögenswerten erschwert,

- von denen er weiss oder annehmen muss, dass sie durch ein Verbrechen erlangt worden sind,
- an oder mit denen ein Verbrechen begangen wurde oder
- die zur Begehung eines Verbrechens bestimmt sind.

In Analogie zur Personenbegünstigung (Art. 305 StGB) wird die Geldwäscherei als eine Art «Sachbegünstigung» angesehen. In schweren Fällen (z. B. bei grossem Umsatz oder erheblichem Gewinn, bei Mitgliedschaft in einer Bande, die sich zur Ausübung der Geldwäscherei zusammengefunden hat oder bei gewerbsmässiger Geldwäscherei) soll eine Zuchthausstrafe bis zu zehn Jahren oder eine Gefängnisstrafe nicht unter einem Jahr sowie Busse vorgesehen werden. Schliesslich bedroht der Vorentwurf die grobfahrlässige Begehung der Geldwäscherei mit Gefängnis, Haft oder Busse.

143 Das Konsultativverfahren

Am 23. Februar 1987 wurde der Vorentwurf Bernasconi den interessierten Kreisen zur Stellungnahme unterbreitet. Die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie die interessierten Organisationen wurden eingeladen, bis zum 31. Mai 1987 ihre Meinung zu äussern. Am Konsultativverfahren haben sich im Zeitraum vom Februar bis zum Juni 1987 insge-

samt 24 Kantone, sechs politische Parteien und elf der eingeladenen sowie vier weitere Organisationen oder Vereinigungen beteiligt. Die Zusammenfassung der Ergebnisse des Konsultativverfahrens wurden im März 1988 vom EJPD veröffentlicht[72)].

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Notwendigkeit der strafrechtlichen Erfassung der Geldwäscherei grundsätzlich anerkannt. Von verschiedener Seite wurde allerdings die Befürchtung vorgebracht, die Schweiz prelle im internationalen Vergleich vor[73)]. Sodann wurde die Meinung vertreten, das geltende Recht reiche möglicherweise aus[74)]. Es wurde auch der Einwand laut, die Schweiz gebe sich einmal mehr eine «lex americana»[75)].

Einige Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren kritisierten die mangelnde Bestimmtheit der Textvorschläge des Vorentwurfs. Insbesondere die Ausdehnung auf die Erschwerung der Einziehung von Vermögenswerten, die bloss «zur Begehung eines Verbrechens bestimmt waren», wurde als atypische Erweiterung des strafrechtlichen Schutzes gegen Vorbereitungshandlungen über den Bereich von Artikel 260[bis] StGB hinaus empfunden[76)]. Im allgemeinen aber wurde der Vorschlag Bernasconi zum Vorsatztatbestand positiv aufgenommen.

Auf einigen Widerstand gestossen ist freilich das Ansinnen, die grobfahrlässige Geldwäscherei unter Strafe zu stellen. Abgesehen von dogmatischen Einwänden (ein Fahrlässigkeitstatbestand bei den Rechtspflegedelikten sei systemwidrig, grobe Fahrlässigkeit sei kein Begriff des Strafrechts) wurde befürchtet, dass die Norm der Finanzbranche unzumutbare Polizeifunktionen zuweisen könnte. Ferner wurde moniert, dass bestimmten Berufskategorien so hohe Anforderungen an die sorgfältige Berufsausübung auferlegt würden, dass der normale Geschäftsgang beeinträchtigt werden könnte[77)].

144 Die Auswirkungen der «Libanon-Connection» auf das Gesetzgebungsverfahren

144.1 Der Bundesratsentscheid vom 28. November 1988

Nach Bekanntwerden der «Libanon-Connection» hat der Bundesrat auf Antrag des EJPD am 28. November 1988 das Bundesamt für Justiz beauftragt, eine von der Revision der Vermögensdelikte unabhängige Vorlage über die Geldwäscherei bis zum Frühjahr 1989 zu erstellen. Der Bundesratsbeschluss lautete:

> Das Bundesamt für Justiz wird beauftragt, Botschaft und Entwurf für die strafrechtliche Erfassung der Geldwäscherei unter Beizug externer Experten auszuarbeiten und dem Bundesrat im Frühjahr 1989 zu unterbreiten. Das Bundesamt für Justiz wird in diesem Zusammenhang auch beauftragt, die Einziehung nach Artikel 58 des Strafgesetzbuches auf seine Effizienz zu überprüfen und dem Bundesrat gegebenenfalls Änderungen zu beantragen.

Es wurde umgehend eine Studienkommission eingesetzt.

144.2 Die Arbeit der Studienkommission

Der Studienkommission gehörten neben den Spezialisten der Bundesverwaltung (Gesetzgebung und Rechtshilfe) der Verfasser des Vorentwurfs, Vertreter der Anklagebehörden (sowohl der Bundesanwaltschaft wie der kantonalen Staatsanwaltschaften), der SNB, der EBK, der Banken sowie der Rechtswissenschaft an[78)]. Die Kommission trat vom 6. Dezember 1988 bis zum 3. März 1989 zu fünf ganztägigen Sitzungen sowie zu vier Sitzungen in Unterkommissionen zusammen. Die Kommission liess sich ferner über die Entwicklung im Recht der Vereinigten Staaten informieren[79)]. Die Kommission erörterte sowohl die grundsätzlichen Fragen des zu schützenden Rechtsgutes, des Konstruktionstypus, der Einordnung des Tatbestandes wie auch die dogmatischen Detailfragen. Die von der Kommission erarbeiteten Varianten bilden die Grundlage des vom Bundesrat im folgenden vorgelegten Projektes. Im Rahmen der Kommissionsarbeiten

wurde zwar der enge Zusammenhang der Bestimmungen über die Einziehung (Art. 58 und 58bis StGB) – auf die sich ja der Vorentwurf Bernasconi ausdrücklich bezieht – und der neuen Norm zur Geldwäscherei besonders deutlich. An eine seriöse Überarbeitung der Artikel 58 und 58bis war jedoch im Rahmen der vorgezogenen Gesetzgebung nicht zu denken. Die neue Einziehungsregelung kann sich nicht alleine an den Bedürfnissen des Geldwäschereitatbestandes orientieren, sie muss vielmehr mit den Anforderungen des gesamten Strafrechts abgestimmt werden[80]. Dafür wird das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine besondere Studienkommission einsetzen. Der Bundesrat hat aus diesem Grund mit seinem Beschluss vom 10. Mai 1989 angeordnet, dass die Artikel 58 und 58bis StGB losgelöst vom Kontext der Revision des Allgemeinen Teils des StGB gesondert überarbeitet und zusammen mit der anstehenden Revision der Vermögensdelikte dem Parlament Ende 1989 vorgelegt werden.

144.3 Die parlamentarische Debatte

Im Rahmen dieses ungewöhnlichen Gesetzgebungsverfahrens verdient die Debatte in den Räten, namentlich die Nationalratssitzung vom 15. Dezember 1988, besondere Erwähnung, weil die Akzente sich seit Bekanntwerden der «Libanon-Connection» und ihrer Begleiterscheinungen gegenüber dem Vernehmlassungsverfahren verschoben haben. Hatten einzelne Gruppierungen und Körperschaften im Konsultativverfahren noch die Notwendigkeit einer Gesetzesreform in Frage gestellt, sind sich unter dem Eindruck der Ereignisse inzwischen sämtliche interessierten Kreise einig, dass (zusätzliche) Strafnormen notwendig sind[81].

Das erhebliche politische Handlungsbedürfnis lässt sich bereits anhand der grossen Zahl der parlamentarischen Vorstösse ermessen, in denen der Bundesrat seit November 1988 im Bereiche der Bankenaufsicht, des Betäubungsmittelrechts und der Geldwäscherei um Auskunft und Aktivität ersucht wird[82]. Auch wenn die materielle Behandlung der parlamentarischen Interventionen separat erfolgen muss, dürfte ein nicht unerheblicher Teil der aufgeworfenen Themen in der Sache von dieser Vorlage abgedeckt werden.

Die bereits im Konsultativverfahren aufgeworfene[83] und im Nationalrat diskutierte Frage der Strafbarkeit der juristischen Person[84] sprengt freilich den Rahmen der Arbeiten am Geldwäschereitatbestand. Die sehr kontroverse Verantwortlichkeit bedarf einer grundsätzlichen Prüfung über den Bereich der Geldwäscherei hinaus. Mit einer solchen Problematik droht die Vorlage überladen und letztlich verzögert zu werden[85]. Indes ist die Expertenkommission für die Totalrevision des Allgemeinen Teils unseres Strafgesetzbuches beauftragt, die strafrechtliche Verantwortung der Unternehmen zu prüfen und gegebenenfalls Vorschläge zu unterbreiten.

2 Besonderer Teil: Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

21 Text

(Art. 305bis und 305ter Entwurf)

Artikel 305bis Geldwäscherei

1. Wer eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die, wie er weiss, oder annehmen muss, aus einem Verbrechen herrühren,
wird mit Gefängnis oder Busse bestraft.

2. In schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder Gefängnis. Mit der Freiheitsstrafe wird Busse bis zu 1 Million Franken verbunden.

Ein schwerer Fall liegt insbesondere vor, wenn der Täter:
a. als Mitglied einer Verbrechensorganisation handelt;

b. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Ausübung der Geldwäscherei zusammengefunden hat;
c. durch gewerbsmässige Geldwäscherei einen grossen Umsatz oder einen erheblichen Gewinn erzielt.

3. Der Täter wird auch bestraft, wenn die Haupttat im Ausland begangen wurde und auch am Begehungsort strafbar ist.

*Artikel 305ter* Mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften

Wer berufsmässig fremde Vermögenswerte annimmt, aufbewahrt, anlegen oder übertragen hilft und es unterlässt, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die Identität des wirtschaftlich Berechtigten festzustellen, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr, Haft oder Busse bestraft.

22 Grundsatzfragen

221 Beschränkung auf bestimmte Vortaten?

Das Thema der Geldwäscherei ist zwar als Folge der weltweiten Ausdehnung des Drogenhandels virulent geworden; eine ganze Reihe von Staaten beschränkt denn auch die Strafbarkeit auf Drogen-Geldwäscherei (Ziff. 132.1). Eine solche Einschränkung scheint jedoch aus Schweizer Sicht angesichts der verschiedenen Aktivitätsbereiche des organisierten Verbrechens wenig sinnvoll. Freilich kommt nicht jede Bagatelle als Vortat der Geldwäscherei in Frage (Ziff. 231.1).

222 Rechtsgut und Typus

Wie die Vorarbeiten gezeigt haben, bestehen drei denkbare Anknüpfungspunkte für eine neue Strafnorm. Sie könnte sich orientieren
- am Straftatbestand der Hehlerei,
- der Unterstützung einer Verbrechensorganisation oder
- der Begünstigung.

a. Wie bereits ausgeführt worden ist (Ziff. 122.2), ist die *Hehlerei* in ihrer heutigen Form (Art. 144 StGB) zu eng, um alle Bereiche der strafwürdigen Geldwäscherei zu erfassen. Sie ist in ihrem Anwendungsfeld beschränkt auf Vermögensdelikte, ist nur an Originaldeliktsgut und damit an Gegenständen und nicht an Forderungen möglich. Für eine Strafnorm, welche die Vereitelung der Restitution illegal erworbener Vermögenswerte bezweckt, ist diese Struktur angemessen. Eine allgemeine Ausdehnung des Hehlereitatbestandes zur Erfassung der Geldwäscherei würde unter dem Gesichtspunkt des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebots kaum zu vertreten sein. Anderseits gehen die Interessen an der Bekämpfung der Geldwäscherei weit über die blosse Wiederherstellung verletzter Vermögensverhältnisse hinaus. Gerade im Bereich des Betäubungsmittelrechts steht gar nicht der Rücktransfer von Vermögenswerten zur Diskussion, sondern das Interesse des Staates am Zugriff auf den Ertrag *(producta sceleris)* und auf das Betriebskapital *(instrumenta sceleris)* von Verbrechensorganisationen. Die Verhinderung illegaler Kapitalakkumulation[86)] – wenn sie nur konsequent genug verfolgt wird – wirkt nicht nur abschreckend, sie beeinträchtigt darüber hinaus direkt Aufbau und Funktionsfähigkeit der gerade wegen ihrer Kapitalkraft so gefährlichen internationalen Verbrechensorganisationen. Ebenso weit weg vom Restitutionsinteresse der Hehlerei entfernt hat sich das vor allem kriminaltaktisch motivierte Anliegen der Verfolgung des «paper trail» (Ziff. 132.2) bis hin zu den Drahtziehern des «organized crime».

b. Angesichts des eigentlichen Anliegens der Geldwäschereigesetzgebung läge es nahe, die *kriminelle Organisation* selbst oder doch deren Unterstützung, zumindest in der spezifischen Form der Vermögensbewirtschaftung für mafiose Unternehmungen, unter Strafe zu stellen. Dieser Weg, der etwa in den USA mit der «ersten Generation» von Straftatbeständen beschritten worden ist

(Ziff. 132.2), stösst freilich im Schweizer Kontext auf erhebliche Schwierigkeiten. Zwar ist im Rahmen der Kriminalistik[87] und der Kriminologie[88] die Rede von «organized crime». Man ist sich auch ungefähr einig, was damit gemeint ist. Für eine Strafbarkeitsvoraussetzung aber, die ganz anderen Präzisionsanforderungen zu genügen hat, ist der Begriff äusserst vage. Obwohl der Begriff dem Schweizer Recht nicht völlig unbekannt ist (vgl. Art. 275[ter] rechtswidrige Vereinigung)[89] und auch ausländische Rechtsordnungen mit ihm operieren[90], könnte er nicht ohne erhebliche Umstrukturierung ins geltende Recht (vor allem in die Rechtspraxis) eingefügt werden. Befremden würde insbesondere, dass das Kriterium zur Bestimmung des Straftatbestandes von den verbrecherisch erworbenen Geldern – dem klassischen Gegenstand der Geldwäscherei – weg auf die Zugehörigkeit von Vermögen zum Umfeld einer kriminellen Vereinigung verschoben wird, wie auch immer diese umschrieben sein mag; damit würden möglicherweise auch Transaktionen mit legalen Geldern erfasst. Den Ausschlag gegen diese Anknüpfungsform gibt schliesslich, dass die Strafbarkeit der kriminellen Vereinigung anlässlich der Revision der Bestimmungen über die Gewaltverbrechen im Vernehmlassungsverfahren derart massiv abgelehnt wurde, dass sie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 10. Dezember 1979[91] gar nicht erst präsentierte.

c. Die Entscheidung über den Regelungstypus fällt um so leichter, als mit der Einreihung unter die *Rechtspflege*delikte im Vorentwurf Bernasconi eine dogmatisch vertretbare Lösung gefunden worden ist, die sich nicht allzu weit vom Bestehenden entfernt und ausserdem bereits das Vernehmlassungsverfahren durchlaufen hat. Wer die Ermittlung von verbrecherisch erworbenen Vermögenswerten verhindern und deren Herkunft als legal erscheinen lassen möchte, will unter Umständen den Vortäter begünstigen, vor allem aber die gegen die Sache gerichtete strafrechtliche Massnahme, die Einziehung, vereiteln.

Der Gesichtspunkt der *Einziehungsvereitelung* allein ist freilich für eine wirksame Bekämpfung der Geldwäscherei zu eng. Denn einerseits erfasst die heute geltende Einziehungsregelung Ersatzsachen gerade nicht *in natura*[92] und eine generelle Neufassung von Artikel 58 StGB ist in diesem vorgezogenen Gesetzgebungsverfahren nicht zu bewältigen, andererseits wird dem zweiten Interesse, der Verfolgung der «Papierspur», zuwenig Rechnung getragen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung berücksichtigt daher mit den zusätzlichen Tatvarianten («wer eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft» bzw. «die Auffindung ... von Vermögenswerten zu vereiteln»), ähnlich wie bereits der Vorschlag Bernasconi, neben dem Einziehungsinteresse das *Ermittlungs*interesse als solches. Es trifft zwar zu, dass das Hauptmotiv der Verfolgung der «Papierspur» die Ermittlung des Täters ist und daher der neue Tatbestand auch ein Element der Personenbegünstigung (vgl. bereits Art. 305 StGB) mitenthält; trotzdem geht das vorgeschlagene Gesetz über das geltende hinaus, nicht zuletzt deshalb, weil im Bereich der Geldwäscherei in wesentlich weiterem Umfang auch Vortaten im Ausland erfasst werden.

23 Kommentierung

231 Der Grundtatbestand der Geldwäscherei (Art. 305[bis] Ziff. 1 Entwurf)

231.1 Der objektive Tatbestand

a. Das Tatobjekt («Vermögenswerte, die ... aus einem Verbrechen herrühren»)

aa. *«Vermögenswerte»:* Für die Geldwäscherei ist typisch, dass sie sich jeder denkbaren wirtschaftlichen Transaktion und aller vorstellbaren geldwerten Vorteile bedient. Daher ist es angebracht, einen möglichst weiten Begriff des Tatobjekts zu wählen. Er soll, in Anlehnung an Artikel 58 StGB, neben Geld in allen Formen und Währungen auch etwa Wertpapiere, Gläubigerrechte überhaupt, Edelmetalle und -steine, alle anderen Arten von Fahrnis, ja sogar Grundstücke und Rechte an solchen erfassen.

bb. *«Aus Verbrechen»:* Obwohl neben der inländischen auch die ausländische Rechtspflege geschützt werden soll, setzt der neue Tatbestand voraus, dass die Vermögenswerte aus einem Delikt stammen, das nach Schweizer Rechtsauffassung ein Verbrechen darstellt (Art. 9 Abs. 1 StGB i. V. m. den Tatbeständen des StGB und des Nebenstrafrechts). Auf der einen Seite werden dadurch Bagatellfälle ausgeschlossen, auf der andern Seite ist eine möglichst simple Umschreibung der Vortat gewählt worden, die weniger Beweisprobleme schafft als die schwerfällig wirkenden Deliktskataloge gewisser ausländischer Regelungen. Zudem ist eine Beschränkung auf die allerschwersten Delikte nicht angezeigt, da im Kontext des organisierten Verbrechens auch leichterwiegende Delikte zu einem ernsten Problem werden können (etwa die Fälschung von Wertpapieren oder der bandenmässige Checkdiebstahl). Schwere Fälle der Geldwäscherei selbst kommen damit allerdings ihrerseits als Vortat in Frage (Ziff. 232).

cc. *«Herrühren»:* Während sich der Vorentwurf Bernasconi am Wortlaut der Einziehungsnorm orientiert, wird hier eine autonome Formulierung vorgezogen, weil die Formel von Artikel 58 StGB ohnehin nicht durchwegs passt[93)] und zudem, in den Geldwäschereitatbestand eingerückt, schwerfällig wirkt. In der Sache orientiert sich die Umschreibung des Gegenstandes der Geldwäscherei an der Einziehung «zur Beseitigung eines unrechtmässigen Vorteils» gemäss Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe a (namentlich «hervorgebracht oder erlangt»). Absichtlich weggelassen wird die missverständliche Wendung «die zur Begehung einer strafbaren Handlung bestimmt waren». Historisch gesehen bezieht sie sich auf Werkzeuge (z. B. Waffen), die zur Tatbegehung mitgenommen, aber nicht eingesetzt worden sind. Die bereits in Artikel 58 kontroverse Passage[94)] würde – wie im Vernehmlassungsverfahren zu Recht geltend gemacht wird[95)] – im Kontext der Geldwäscherei viel zu weit führen. Sie würde insbesondere auch Vorbereitungshandlungen erfassen, die grundsätzlich straflos (Art. 21 StGB) und nur in den präzis benannten Ausnahmefällen von Artikel 260bis StGB strafbar sind. Dieser Passus wäre im Rahmen eines Straftatbestandes mit dem Bestimmtheitsgebot nicht zu vereinbaren[96)].

In der Formulierung «herrühren» deuten sich zwei wichtige Probleme an, die für die Strafbarkeit der Geldwäscherei massgebend sind.

1. Zunächst fragt sich, wie weit vom Delikt entfernte Vermögenswerte noch von ihm «herrühren». Auf der einen Seite besteht ein Interesse, den Zugriff nicht schon nach einem «Waschvorgang» zu verlieren, zum andern aber könnte eine extensive Interpretation dazu führen, in kürzester Zeit wesentliche Teile unserer legalen Ökonomie als kontaminiert anzusehen: Kauft etwa das MEDELLIN-Kartell aus Drogengeldern eine Maschinenfabrik auf, dürfte Einigkeit darüber bestehen, dass es zu weit führen würde, den Erwerb von Maschinenteilen als Geldwäscherei zu betrachten, auch wenn der Produktionsprozess unter Umständen mit deliktischen Geldern unterstützt worden ist. Eine Überdehnung des Tatbestandsmerkmales «herrühren» müsste sodann unweigerlich zu einem Konflikt mit der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie führen. Wer gutgläubig an kontaminierten Vermögenswerten Eigentum erwirbt, liefe Gefahr, sein Eigentum zu verlieren und sich in Ausübung seiner Eigentumsrechte strafbar zu machen, wenn er z. B. nachträglich von der deliktischen Herkunft seines Eigentums erfährt und die Auffindung aktiv zu vereiteln sucht. Eine dogmatisch haltbare Abgrenzung kann sich alleine am Einzugsbereich der Einziehung orientieren. Mit der Revision der Einziehungsvorschrift wird sich auch das Anwendungsfeld des Geldwäschereitatbestandes verschieben.

2. Offen angesprochen werden muss sodann das Beweisproblem. Jede Verurteilung aus Geldwäscherei setzt den Nachweis voraus, dass die Vermögenswerte tatsächlich aus Verbrechen herrühren. Bei Auslandstaten muss sich der Schweizer Richter nach inländischen Beweisvorschriften vom verbrecherischen Ursprung überzeugen. Es versteht sich, dass die in der Praxis übliche Vermischung legaler und illegaler Gelder sowie die Nähe von Schwarz- oder Graumarktgeldern zu den Werten verbrecherischer Herkunft zu Beweisschwierigkeiten führen

werden. Dies ist freilich der Preis, den ein rechtsstaatliches Strafrecht zu bezahlen hat[97].

b. Die Tathandlung («wer eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln...»).

aa. *«Eine Handlung»:* Einige Diskussionen im Konsultativverfahren haben die Frage hervorgerufen, ob Geldwäscherei auch durch Unterlassung begangen werden kann. Nach den allgemeinen Regeln setzt ein «unechtes Unterlassungsdelikt» voraus, dass dem Täter eine «Garantenpflicht» obliegt[98].

bb. *«Geeignet zu vereiteln»:* Der Nachweis der effektiven Vereitelung von Herkunftsermittlung, Auffindung oder Einziehung in jedem Einzelfall würde die Beweisanforderungen allzu hoch schrauben. Es ist daher vorzuziehen, den Tatbestand als Gefährdungsdelikt zu konzipieren: Die abstrakte Eignung reicht bereits.

Der Rechtsprechung muss es freilich überlassen bleiben, Fallgruppen typischer Vereitelungshandlungen zu entwickeln. Es mag dabei von Bedeutung sein, dass etwa die blosse Einzahlung auf ein (eigenes) Konto die Einziehung eher erleichtern als erschweren wird, freilich dienen gerade auch solche, ganz alltägliche Transaktionen regelmässig der Verschleierung der deliktischen Herkunft von Vermögenswerten. Zudem eröffnet die Umwandlung von Bargeld in Buchgeld den Zugang zum schnellen internationalen Transfer mit Hilfe elektronischer Übertragungsmittel. Bedenkt man, dass die professionellen Geldwäscher die Vermögenswerte meist schon nach wenigen Tagen weitertransferieren, ist die Einzahlung bereits von entscheidender Bedeutung[99].

cc. *«Die Ermittlung der Herkunft», «die Auffindung»:* Beide Vereitelungsvarianten sollen unabhängig von der Einziehbarkeit der Werte das Ermittlungsinteresse im Kampf gegen das organisierte Verbrechen unterstützen. Sie verstehen sich als Gegenmassnahme gegen das Verstecken oder Tarnen zur Erhaltung des wirtschaftlichen Wertes, das der Geldwäscherei zugrundeliegt[100]. Bereits aus der systematischen Einordnung im Gesetz ergibt sich, dass nur die offiziellen Ermittlungen von Behörden geschützt werden sollen. Angesichts der hohen Strafdrohung ist der Kreis der Ermittlungen weiter auf (kantonale und eidgenössische) Strafverfolgungsinstanzen einzuschränken. Nicht erfasst sind etwa administrative Untersuchungen von Steuerbehörden oder der Bankenkommission, ebenso zivilprozessuale Anordnungen.

dd. *«Die Einziehung»* verweist auf Artikel 58. Sollte der Anwendungsbereich erweitert werden, würde auch der strafrechtliche Schutz automatisch entsprechend angepasst. Die Eröffnung eines konkreten Einziehungsverfahrens ist nicht Tatbestandsvoraussetzung, die abstrakte Einziehbarkeit, wie sie von Artikel 58 in Verbindung mit Artikel 305bis StGB umschrieben wird, begründet die Strafbarkeit der Vereitelungshandlung.

231.2 Der subjektive Tatbestand

a. *«Weiss oder annehmen muss»*

Bei dieser Formulierung handelt es sich um einen Baustein, der Artikel 144 StGB (Hehlerei) entnommen ist, sich aber auch etwa in Artikel 226 StGB oder in Artikel 19 Ziffer 2 Betäubungsmittelgesetz (BetmG) wiederfindet. Die Formel ist in den Geldwäschereitatbestand aufgenommen worden, obwohl sie auch schon missverstanden wurde[101]. Sie führt weder zu einer Fahrlässigkeitshaftung noch zu Beweisvermutungen zuungunsten des Beschuldigten[102]. Sie wiederholt und betont für jedermann erkennbar, was im Grunde ohnehin gilt: Vorsätzliche Geldwäscherei kann auch in der Form des *Eventualvorsatzes* begangen werden. Sie ist im Geldwäschereitatbestand wegen ihres deklaratorischen Gehalts sinnvoll: Nicht jede Ausrede beseitigt den Vorsatz. Im übrigen verweist sie auf längst gesicherte Inhalte.

b. *Worauf bezieht sich der Vorsatz?*

Nach den allgemeinen Regeln bezieht sich der Vorsatz auf den gesamten objektiven Tatbestand. Der Täter muss daher (1) nach allen Tatvarianten um die verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte wissen; sodann muss ihm (2) derjenige Vereitelungszusammenhang bewusst sein, der ihm objektiv zur Last gelegt wird, das heisst er muss eine Vorstellung davon haben, dass seine Handlung geeignet ist, die Herkunftsermittlung, die Auffindung oder die Einziehung zu vereiteln.

Macht sich der Beschuldigte keine präzisen Vorstellungen über den Ursprung der Vermögenswerte, reicht im Rahmen des Eventualvorsatzes allerdings, dass er die verbrecherische Herkunft zumindest als eine mögliche Variante einkalkuliert und die Tathandlung trotzdem begeht.

Bei der Einziehungsvereitelung ist Rechtskenntnis nicht erforderlich, sondern eine Parallelvorstellung zur rechtlichen auf der Laienebene. Ganz analog dazu muss der Täter beim Erfordernis der verbrecherischen Herkunft nicht die exakte juristische Subsumption kennen. Er muss lediglich die groben Grundzüge des Sachverhalts kennen, die die Vortat zu einer strafbaren Handlung machen, und sie für schwerwiegender als einen Bagatellverstoss halten.

Eine weitergehende Bereicherungsabsicht ist nicht erforderlich.

231.3 Die Strafdrohung

Die Strafdrohung des Vorentwurfes Bernasconi ist an die systematische Einordnung der neuen Vorschrift anzupassen. Zum einen sind etliche Vortaten niedriger eingestuft als die Verwertungstat (Geldwäscherei). Zum andern müssen die Proportionen zu den verwandten Tatbeständen der Personenbegünstigung (Art. 305 StGB) und dem Bruch amtlicher Beschlagnahme (Art. 289 StGB) hergestellt werden, die beide Gefängnis als Höchststrafe vorsehen. Die Begehung des Grundtatbestandes der Geldwäscherei wird daher mit Gefängnis oder Busse bedroht.

232 Schwere Fälle
(Art. 305bis Ziff. 2 Entwurf)

232.1 Das Prinzip und die Sanktionen

In schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder Gefängnis. Mit der Freiheitsstrafe wird (zwingend) eine Busse bis zu maximal 1 Million Franken verbunden. Dem Rechtsanwender wird in Ziffer 2 Absatz 2 eine Reihe von Regelbeispielen mitgegeben, die mit Ausnahme von Buchstabe a zum gefestigten Bestand der strafrechtlichen Qualifikationen gehören. Weitere ungenannte Fälle sind freilich denkbar.

232.2 Die Regelbeispiele

a. *(Wenn der Täter) «als Mitglied einer Verbrechensorganisation handelt»*

Obwohl der Grundtatbestand sich am Muster des Rechtspflegedeliktes orientiert, erachtet es die Mehrheit der Studienkommission als nötig, dem Gesichtspunkt des «organized crime» zumindest im Rahmen der Qualifikationen gesondert Rechnung zu tragen. Das besondere Gefährdungspotential dieser Tatvariante liegt darin, dass der Geldwäscher mit einer mafiosen Organisation im Rücken operiert und sich auf deren Finanzkraft und entsprechende Skrupellosigkeit verlassen kann. Er stellt sich als hiesiger Spezialist in den Dienst einer regelmässig im Ausland operierenden Organisation. Die Organisation, die aus mindestens drei Mitgliedern bestehen muss, unterscheidet sich von der Geldwäscherbande dadurch, dass sie einen Zusammenschluss zur Begehung von Ver-

brechen darstellt. Freilich sollte weiter vorausgesetzt werden, dass die Organisation sich zum einen auf längere oder unbestimmte Zeit zusammengefunden hat[103]) und zum andern, dass ihre Aktivität zudem schwerste Delikte, insbesondere Gewaltdelikte, einschliesst[104]).

b. *«Als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Ausübung der Geldwäscherei zusammengefunden hat»*

Der Begriff der Bande gehört zum etablierten Bestand der Qualifikationen. Bandenmässigkeit liegt gemäss Bundesgericht vor, «wenn zwei oder mehrere Täter sich mit dem ausdrücklich oder konkludent geäusserten Willen zusammenfinden, inskünftig zur Verübung mehrerer selbständiger, im einzelnen möglicherweise noch unbestimmter» Delikte zusammenzuwirken[105]). Unser Entwurf stellt zugleich klar, dass der Begriff der Bandenmässigkeit des StGB und nicht der atypische (das heisst die Absicht zur fortgesetzten Tatverübung nicht nennende) Begriff des BetmG[106]) anwendbar ist. Daher wird (wie etwa in Art. 137 Ziff. 2 Abs. 2 und 139 Ziff. 2 Abs. 2) ein Zusammenschluss zur fortgesetzten Ausübung der Geldwäscherei vorausgesetzt.

Bei der Bandenmässigkeit handelt es sich zwar um einen Unterfall der Mitgliedschaft in einer Organisation. Nicht ohne weiteres erfasst durch Buchstabe a ist aber die reine Geldwäscherbande, die einzelnen oder in Gruppen agierenden Vortätern ihre Dienste anbietet. Ihre besondere Gefährlichkeit ist weniger in der Bereitschaft zur Schwerstkriminalität als im besonderen Dissimulierungspotential einer Gruppe von Spezialisten begründet, die arbeitsteilig vorgeht.

c. *«Durch gewerbsmässige Geldwäscherei einen grossen Umsatz oder einen erheblichen Gewinn erzielt»*

Diese Qualifikation stimmt mit Artikel 19 Ziffer 2 Buchstabe c BetmG überein[107]).

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt gewerbsmässig, wer «in der Absicht, zu einem Erwerbseinkommen zu gelangen, und mit der Bereitschaft, gegen unbestimmt viele zu handeln, die Tat wiederholt»[108]). Zu achten ist freilich darauf, dass sich die Gewerbsmässigkeit nicht bereits aus dem Betrieb eines Gewerbes an sich ergibt. Die Bereitschaft, gegen unbestimmt viele zu handeln, muss auf die illegale Tat gerichtet sein.

Die selbständige Erwähnung des grossen Umsatzes neben dem erheblichen Gewinn rechtfertigt sich, weil das Einführen oder Verstecken grosser kontaminierter Summen selbst bei knappen Gewinnmargen bzw. Transportkommissionen einen erheblichen Anreiz zu kriminellen Aktivitäten schafft.

233 Die Auslands-Vortat
(Art. 305bis Ziff. 3 Entwurf)

Mit Artikel 305bis Ziffer 3 wird die übliche Formulierung für die Auslandstat aufgenommen. Sie hat freilich eine etwas andere Funktion als in Artikel 19 Ziffer 4 BetmG: Es geht nicht um die Begründung der Anwendbarkeit schweizerischen Strafrechts auf Taten im Ausland. Die Geltung des schweizerischen Strafrechts für einen Fall der Geldwäscherei muss sich aus den gewöhnlichen Regeln von Artikel 3 ff. StGB ergeben. Eine besondere Vorschrift, die sicherstellt, dass gerade auch der häufige Fall einer ausländischen Vortat und einer inländischen Geldwäschereihandlung erfasst wird, ist notwendig, wenn die Geldwäscherei als Delikt gegen die Rechtspflege konzipiert wird. Geschützt wird vom Schweizer Strafrecht ohne Zusatz nur die Schweizer Rechtspflege[109]).

Bereits festgehalten wurde, dass der Schweizer Richter den Sachverhalt, der sich im Ausland ereignet hat, aufgrund des inländischen Rechts bewertet. Ist er in der Schweiz als Verbrechen einzustufen, muss er als Vortat zu einer hier begangenen Geldwäscherei auch für den Schweizer Richter massgebend sein.

234 Mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften

234.1 Fahrlässigkeit oder vorsätzliche Missachtung von Sorgfaltspflichten?

Der Vorentwurf Bernasconi und sämtliche Varianten der Studienkommission stimmen darin überein, dass sich die strafrechtliche Regelung der Geldwäscherei nicht auf den Vorsatztatbestand beschränken kann. Mangelnde Sorgfalt lässt sich freilich auf grundsätzlich verschiedenen Wegen unter Strafe stellen. Entweder man schafft einen Fahrlässigkeitstatbestand, der generell die sorgfaltspflichtwidrige Herbeiführung des befürchteten Ereignisses (hier die Vereitelung der Herkunftsermittlung, Aufdeckung oder Einziehung) bestraft, oder man benennt konkrete Pflichten, deren Verletzung ganz unabhängig von den Konsequenzen strafbar ist (so wie man etwa das Überfahren der Sicherheitslinie im Strassenverkehr ahndet, unbekümmert darum, ob jemand dabei zu Schaden gekommen ist).

Die erste Variante, das Fahrlässigkeitsdelikt, für die sich der Vorentwurf Bernasconi[110)] und auch die Mehrheit der Studienkommission entschieden hat, stösst in der politischen Diskussion sowohl auf Anklang[111)] wie auf deutliche Ablehnung[112)]. Wenn der Bundesrat sich für die zweite Regelungsvariante, das sogenannte abstrakte Gefährdungsdelikt, entscheidet, dann stehen kriminalpolitische und strafrechtsdogmatische Erwägungen im Vordergrund: Eine Strafnorm, die den Sorgfaltspflichten im Geldverkehr Nachachtung verschaffen möchte, soll einerseits klar und von den Behörden leicht zu handhaben sein und andererseits der betroffenen Branche ermöglichen, sich auf die Anforderungen einzustellen, ohne ihre legale Geschäftstätigkeit zu gefährden. Diesen Anforderungen entspricht das zweite Regelungsmodell wesentlich besser:

- Abgesehen davon, dass die «Grobfahrlässigkeit» kein Begriff des Strafrechts, sondern des zivilen Haftpflichtrechts ist, wäre es inkonsequent, die fahrlässig begangene Folgetat zu den meist nur vorsätzlich begehbaren Vortaten unter Strafe zu stellen (Beispiel: Diebstahl). Dass das BetmG auch die fahrlässige Begehung der in Artikel 19 Ziffer 1 genannten Taten unter Strafe stellt, trägt wenig Gewicht, weil die Vorschrift in der Praxis kaum je angewandt wird[113)] und wohl bei einer nächsten Revision ohnedies überprüft werden muss.
- Ferner zeigt das Studium der Praxis des Bundesgerichts und der EBK zu Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c BankG[114)], dass wohl im nachhinein das Verhalten einer Bank im Einzelfall beurteilt werden kann, dass aber ein zum voraus feststehender, abschliessender Kodex von konkreten Pflichten («Kunstregeln» oder «Checkliste») nicht besteht. Was im Rahmen des Verwaltungsrechts seine Berechtigung hat, ist im Strafrecht, wo der Grundsatz «keine Strafe ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage» zu grösserer Präzision zwingt, nicht zulässig.
- Der internationale Vergleich hat sodann ergeben, dass die fahrlässige Geldwäscherei oder Sachbegünstigung – soweit ersichtlich – in keiner Rechtsordnung der Welt mit Strafe bedroht wird. Die USA bestrafen allenfalls die fahrlässige Verletzung von Meldepflichten, die nach unserem Verständnis ein abstraktes Gefährdungsdelikt darstellt[115)].
- Schliesslich fällt massgeblich ins Gewicht, dass die Fahrlässigkeitsvariante dieselben hohen Beweisanforderungen wie der objektive Vorsatztatbestand stellt: Es müsste in jedem Fall nachgewiesen werden, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren. Demgegenüber reicht nach dem zweiten Typus – man könnte bei ihm von «Quasi-Fahrlässigkeit» sprechen – der Nachweis des Pflichtverstosses. Daher muss diese Regelung auch als die wesentlich effizientere Norm angesehen werden.

234.2 Mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften
(Art. 305ter Entwurf)

234.21 Der objektive Tatbestand

Artikel 305ter verpflichtet den berufsmässig im Finanzsektor Tätigen zur Feststellung der Identität seines wahren Geschäftspartners.

a. *Täter:* «wer berufsmässig fremde Vermögenswerte annimmt, aufbewahrt, anlegen oder übertragen hilft».

Als berufsmässig ist die Tätigkeit zu bezeichnen, die eine regelmässige Einnahmequelle schaffen soll und daher nicht auf den Einzelfall beschränkt sein kann. Dass jemand ausschliesslich vom Entgelt der Tätigkeit seinen Lebensunterhalt zu bestreiten sucht, ist freilich nicht notwendig. Immerhin darf es sich auch nicht um eine ganz unbedeutende Nebeneinnahmequelle handeln.

Die Täterdefinition ist mit der Umschreibung der Tätigkeit zusammen zu lesen. Sie möchte die im *Finanzsektor* tätigen Personen als Branche erfassen. Gemeint sind neben den Banken und Finanzinstituten (einschliesslich Parabanken) auch etwa Treuhänder, Anlageberater, Finanzverwalter, «Money Changers», Edelmetallhändler und Geschäftsanwälte.

Die Rechtsprechung wird die Randzonen des Täterfeldes umschreiben müssen[116)].

- Wesentlich ist, dass nicht beliebige Geschäftsleute erfasst werden sollen. Der Hotelier etwa, der Garagist oder der Reiseunternehmer mag aus anderen Gründen seine Geschäftspartner kennen wollen. Artikel 305ter jedenfalls verpflichtet ihn nicht dazu, schon gar nicht, allfällige verborgene wirtschaftlich Berechtigte auszumachen. Es ist zwar nicht auszuschliessen, dass auch z.B. Luxusautomobile als Kapitalanlage von Drogenhändlern erstanden werden. Die Regelung von Artikel 305ter StGB soll jedoch auf die typischerweise missbrauchsanfällige Branche beschränkt werden und jenen Berufsleuten zugemutet werden, bei denen zum Teil bereits heute die Identifikation zum professionellen Standard gehört[117)]. Austauschgeschäfte, die Waren oder Dienstleistungen involvieren, sind zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen (z.B. Gold- und Edelsteinhandel), typischerweise missbrauchsgefährdet sind jedoch Geschäfte mit liquiden oder sehr leicht liquidierbaren Werten. Dazu gehört das Automobil nicht, auch wenn es einen gängigen Marktwert hat.
- Delikate, wenn auch unvermeidliche Abgrenzungsfragen stellen sich etwa bei den Anwälten oder den Juwelieren. Solange sich der Anwalt im traditionellen Tätigkeitsfeld hält, wird er etwa auch weiterhin der Frage nicht nachgehen müssen, wer wirtschaftlich sein Honorar bezahlt. Beim Juwelier wird die Grenzlinie zwischen dem Handel mit Objekten, bei denen der künstlerisch-handwerkliche Aspekt mindestens ebensosehr im Vordergrund steht, auf der einen Seite, und etwa dem Edelmetallhandel auf der andern Seite verlaufen müssen.

Die Umschreibung der Tätigkeiten (annimmt, aufbewahrt usw.) trägt für sich allein wenig Gewicht; sie hat die Funktion, die Branche bezeichnen zu helfen. Sie sollte dabei das Gesamtfeld der typischen Transaktionen des Finanzsektors abdecken.

b. *Strafbares Verhalten:* «es unterlässt, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die Identität des wirtschaftlich Berechtigten festzustellen».

Die mangelnde Sorgfalt beim Geldhandel ist als vorsätzliches Unterlassungsdelikt konzipiert. Die *Unterlassung der Identifikation* erfüllt den objektiven Tatbestand bereits; ob die involvierten Gelder von Delikten herrühren, ist nach dieser Konstruktion unerheblich. Der Tatbestand hat freilich indirekt die Aufgabe, Kenntnisse zu beschaffen, die allfällige Strafuntersuchungen über die Herkunft der Werte erleichtern oder aber den Vorsatz des Artikel 305bis beim Empfänger auslösen können.

Der Text lässt keinen Zweifel daran, dass nicht nur der unmittelbare Vertragspartner, sondern auch der *«wirtschaftlich Berechtigte»*[118)], das heisst der wahre Geschäftspartner, identifiziert werden muss, sofern sie nicht identisch sind. Weder der «wirtschaftlich Berechtigte» noch der «wahre Vertragspartner» sind etablierte zivilrechtliche Begriffe. Sie sollen vielmehr gerade den Durchgriff durch bloss scheinbare, formale Verfügungsverhältnisse auf die praktisch-wirtschaftliche Zugehörigkeit erlauben. Der Begriff des «wirtschaftlich Berechtigten» entstammt der VSB (Art. 3 VSB 1987)[119)]. Die VSB und die Praxis der Aufsichtskommission sind sinngemäss bei der Auslegung beizuziehen. Die Identifikation erfordert im Minimum die schriftliche Fixierung des Vorgangs. Welche

Anforderungen an die Überprüfung der Identität im einzelnen gestellt werden, bedarf einer detaillierten Regelung, die auf die besondere Situation der einzelnen Berufsgruppe eingehen soll. Für die Banken und Finanzinstitute können die Standesregeln der VSB als Vorbild dienen. Wertvoll sind dabei insbesondere auch die Regeln im Umgang mit Sitzgesellschaften und Berufsgeheimnisträgern (Art. 4 und 5 VSB 1987). Wohlverstanden darf auch das Anwaltsgeheimnis nicht dazu missbraucht werden, die Identifikation der Bankkunden zu vereiteln und so quasi ein Überbankgeheimnis zu schaffen.

Der Vorbehalt der *«nach den Umständen gebotenen Sorgfalt»* sorgt nicht nur dafür, dass der Besonderheit einzelner Berufe Rechnung getragen wird. Er fordert ganz allgemein zur Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips bei der Auslegung der Identifikationspflicht auf. Er markiert die Grenze zumutbarer Abklärungen. So lässt er etwa auch Raum für eine Regel, wie die der Randnummer 42 VSB, nach der Mitunterzeichner der VSB im Interbankenverkehr von der Abgabe der vorgesehenen Erklärung dispensiert werden.

Die gesetzliche Regelung möchte die Ausarbeitung von Standesregeln für Berufsgruppen auch im Nicht-Bankensektor der Finanzbranche begünstigen. Im übrigen wird es der Rechtsprechung angesichts der praktischen Natur des Gebots nicht schwerfallen, entsprechende Prinzipien zu entwickeln.

Neben der hier vorgeschlagenen Inpflichtnahme des Finanzsektors lassen wir zurzeit von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe prüfen, ob die Behörden ihrerseits nicht ein gewisses Mass an zusätzlicher Verantwortung übernehmen sollten (z. B. Deklarations/Identifikationspflicht an der Grenze, Verschärfung der Kriterien für die Visaerteilung).

234.22 Der subjektive Tatbestand

Als Vorsatzdelikt erfordert der Tatbestand Wissen um die tatsächlichen Voraussetzungen der Identifikationspflicht und die Handlungsmöglichkeit. Unter die Strafnorm fällt nach den allgemeinen Regeln aber auch, wer seine Pflichten bewusst vernachlässigt, wer bewusst nicht sehen will. Unerheblich ist, ob der Täter die involvierten Vermögenswerte für illegal oder legal erworben hält. Die Pflicht gilt absolut und abstrakt. Sobald jedoch die Kenntnis des unmittelbaren oder auch des wahren Geschäftspartners im Hintergrund die Vermutung nahelegt, dass die Vermögenswerte verbrecherischen Ursprungs sind, muss sich der im Finanzbereich Tätige jeglicher Transaktion enthalten, wenn er sich nicht der vorsätzlichen Geldwäscherei schuldig machen will (Ziff. 231.2 Bst. a).

234.23 Die Strafdrohung

Die Strafdrohung ist Gefängnis bis zu einem Jahr, Haft oder Busse. Die Maximalstrafe von einem Jahr Gefängnis soll einerseits die Abstufung des abstrakten Gefährdungsdelikts gegenüber dem viel direkteren Angriff auf das geschützte Rechtsgut in Artikel 305bis unterstreichen. Andererseits aber wird bewusst über die eher milden Strafdrohungen in Artikel 46 und 47 BankG hinausgegangen.

235 Konkurrenz zwischen Artikel 305bis und 305ter?

Wer die Berufsqualifikation des Artikel 305ter erfüllt und etwa gerade deshalb seiner Abklärungs- und Dokumentationspflicht nicht nachkommt, weil er damit rechnet, dass die entgegengenommenen Vermögenswerte verbrecherischer Herkunft sind, erfüllt sowohl den Tatbestand von Artikel 305bis als auch den von Artikel 305ter. Es fragt sich, ob beide Normen nebeneinander zur Anwendung kommen oder, ob die Verletzung von Artikel 305ter durch eine Bestrafung aus Artikel 305bis abgegolten wird. Artikel 305ter erfüllt nach den obigen Ausführungen die Funktion des Auffangtatbestandes für den Fall, dass vorsätzliche

Geldwäscherei (eingeschlossen die Variante des Eventualvorsatzes) nicht nachweisbar ist. Sind beide Tatbestände erfüllt, ist daher im Sinne der unechten Konkurrenz zugunsten von Artikel 305bis zu entscheiden.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen für Bund und Kantone

Zusätzliche Kosten sind im Masse der Mehrbelastung von Untersuchungsbehörden (insbesondere Wirtschaftsabteilungen), Gerichten und allenfalls Vollzugsbehörden zu erwarten. Sie sind notwendigerweise mit der Durchführung des Strafrechts verbunden, dürfen aber gerade im Hinblick auf die oft komplexen Sachverhalte nicht bagatellisiert werden.

4 Legislaturplanung

Diese Vorlage ist in der Legislaturplanung 1987–1991 nicht angekündigt, muss jedoch aus Gründen der Aktualität und Dringlichkeit unterbreitet werden.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Es wird diesbezüglich auf die entsprechenden Ausführungen in Ziffer 13 (insb. Ziff. 131.2) verwiesen.

6 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 64bis Bundesverfassung ist der Bund zur Gesetzgebung im Gebiete des Strafrechts befugt.

Anmerkungen

1) Paolo Bernasconi, Finanzunterwelt, Zürich 1988, S. 27.

2) Dabei ist Drogenhandel nur eines von vielen Betätigungsfeldern des organisierten Verbrechens. Daneben ist weiterhin an das Erpressen von Schutzgeldern, das Ausnutzen von Prostitution, an Frauen- und Kinderhandel, an das Engagement in illegalem Spiel und Wette, an Schmuggel von Waren und Devisen, an die «Entführungsindustrie», illegalen Waffenhandel und an Grossbetrügereien usw. zu denken. Die Aktivitäten können leicht vom einen Bereich in den andern verlagert werden; typisch ist für diese Art von Kriminalität alleine, dass durch Arbeitsteilung und konzertiertes Vorgehen die illegal erzielten Gewinne massiv gesteigert werden können.

3) Vgl. etwa US-Senate, Report, The Money Laundering Crimes Act of 1986, S. 2f.

4) Paolo Bernasconi (Anm. 1) sowie sein Votum an der Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins in Basel, 1985, ZSR NF 104, 1985, 2. Hb. S. 345 ff.

5) Gerade in der Bekämpfung des Drogenhandels ist international eine Verlagerung der Schwerpunkte festzustellen. Während in den letzten zehn Jahren zum Teil mit ungeheurem finanziellem Aufwand die Eindämmung der Produktion der Basisprodukte in den Anbaugebieten angestrebt wurde, versucht man jetzt auch durch Analyse der Finanzströme zu den Hintermännern des Handels vorzustossen.

6) Vgl. etwa Christian v. Weizäcker in Rudolf von Graffenried (Hrsg.), Beiträge zum schweizerischen Bankrecht, Bern 1987, S. 5; Philippe Braillard, Der Finanzplatz Schweiz, Genf 1987, S. 19.

7) Vgl. Maurice Aubert, Jean-Philippe Kernen, Herbert Schönle, Le secret bancaire, 2. Aufl., Bern 1982; Beat Kleiner in Bodmer, Kleiner, Lutz, Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, 3. Nachlieferung 1986.

8) Vgl. Jörg Schwarz, Walter von Wyl in: Rudolf von Graffenried (Anm. 6), S. 56 ff.

9) Zur Bedeutung des öffentlichen Interesses an der Wahrung des Bankgeheimnisses vgl. Günter Stratenwerth in: Rudolf von Graffenried (Anm. 6), S. 233.

[10] Zur Rechtssicherheit der Finanzplätze im internationalen Vergleich: Jörg Schwarz, Walter von Wyl (Anm. 8), S. 48 ff.

[11] Art. 47 Ziffer 4 des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (BankG; SR **952.0**) i. V. mit den kantonalen und eidgenössischen Prozessgesetzen; dieselbe Zeugnis- und Auskunftspflicht gilt im übrigen auch im Zwangsvollstreckungsrecht (vgl. die Art. 91 und 222 SchKG).

[12] Vgl. insbesondere das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG; SR **351.1**), die Rechtshilfeverordnung vom 24. Februar 1982 (IRSV; SR **351.11**), daneben aber auch den Ausbau des bi- und multinationalen Rechtshilferechts (etwa neben den älteren europäischen Rechtshilfe- und Auslieferungsabkommen [SR **0.351.1**, **0.353.1** mit den Zusatzprotokollen /.11 und /.12] auch die Erweiterung der bilateralen Rechtshilferegelungen).

[13] Artikel 7 Ziffer 1 des Staatsvertrages vom 25. Mai 1973 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über die gegenseitige Rechtsshilfe in Strafsachen (RVUS; SR **0.351.933.6**) sieht bei einer Reihe von Zwangsmassnahmen vom Erfordernis der beidseitigen Strafbarkeit ab, wenn es sich um Delikte des organisierten Verbrechens gemäss der Definition von Art. 6 handelt.

[14] Peter Klauser, Die Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken, Grundzüge und Handhabung, Quartalsheft SNB, Nr. 5/1983, S. 51.

[15] Die Vor- und Nachteile der geltenden Regelung sind weit grundsätzlicher in Zusammenhang mit der «Bankeninitiative» vom 8. Oktober 1979 (BBl **1982** II 1201) erörtert worden.

[16] Auch dem Geldwäscher steht das beachtliche Arsenal von Vorkehren zur Tarnung von Vermögenswerten gegenüber ausländischen Steuerbehörden zur Verfügung. Es handelt sich dabei nicht etwa um Geheimwissen: Vgl. z. B. Wolfgang Froriep, Sitzgesellschaften in der Vermögensverwaltung, in: Schuster, Widmer, Mati (Hrsg.), Bankrevision II, 2. Aufl., St. Gallen 1986, S. 120 ff.

[17] Von der Untersuchung im Fall der Brüder Magharian wissen wir, dass die Polizei im Flughafen von Los Angeles am 27. November 1986 drei für die Magharians bestimmte Koffer entdeckte, wegen Bombenverdachts sprengte und darin 2 Millionen US-Dollars vorfand (vgl. dazu die Pressekonferenz der EBK vom 11. April 1989, Referat von Fürsprecher Daniel Zuberbühler, stellv. Direktor des Sekretariates, S. 11).

[18] NZZ vom 25./26. Februar 1989, S. 25.

[19] Bernasconi (Anm. 1), S. 29 f.

[20] Vgl. Ziffer 132.2.

[21] Vgl. die Zusammenstellung allein der Grossverfahren im Kanton TI von 1967 bis 1977 bei Bernasconi, Lehren aus den Strafverfahren in den Fällen Texon, Weisscredit und ähnlichen, ZStrR 1981, S. 380.

[22] Ebda.

[23] Zum Fall «Banco Ambrosiano» vgl. BGE **112** Ib 610 f. sowie Bernasconi (Anm. 1), S. 29. Der Sachverhalt des Falles «Pizza-Connection» findet sich ebenfalls bei Bernasconi (Anm. 1), S. 27 f., 30 f., 37, geschildert. Der Fall ist derzeit noch beim Bundesgericht hängig.

[24] Eine erste offizielle Zusammenfassung der Ereignisse um die «Libanon-Connection» findet sich im Jahresbericht der EBK, 1988, S. 22 f. sowie im Presse-Referat Zuberbühler anlässlich der Pressekonferenz der EBK vom 11. April 1989.

[25] Das negative Bild des Schweizer Finanzplatzes im Ausland illustrieren etwa Presseberichte wie die im «Observer» vom 4. Dezember 1988, S. 26, in «Le Monde» vom 26./27. März 1989, S. 1 u. 6, «Herald Tribune» vom 5. April 1989, S. 1 u. 8, «The Ottawa Citizen» vom 15. Mai 1989, und im «Wall Street Journal» vom 2. Dezember 1988.

[26] Trotzdem existieren Hinweise auf bekanntgewordene Fälle; vgl. Bernasconi, Bericht 1986, S. 20, Anm. 7, derselbe, Le recyclage de l'argent d'origine criminelle, RICPT 1981, S. 404, sowie Messerli, Die Geldwäscherei de lege lata et ferenda, ZStrR 1988, S. 418 ff. Zum selben Thema auch die Ip Salvioni vom 8. Oktober 1986 (86.928), Amtl. Bull. N **1987** 427. Für die Behauptung der US-Administration, schweizerische Finanzinstitute seien in einem Viertel der Fälle, in denen in den USA anfallende Drogengelder gewaschen würden, beteiligt, liegen keinerlei Anhaltspunkte vor.

[27] Zum Wandel in der EBK-Praxis vgl. die EBK-Jahresberichte sowie Daniel Zuberbühler, Das Verhältnis zwischen der Bankenaufsicht, insbesondere der Überwachung der einwandfreien Geschäftstätigkeit, und der neuen Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken, Wirtschaft und Recht 1987, S. 169 und Charles-André Junod, in v. Graffenried (Anm. 6), S. 96 ff.

[28] Bereits vor 1977 erachtete die EBK die verpönten Tatbestände der VSB (dazu

Ziff. 121.12) als Missbrauch des Bankgeheimnisses; dazu Bernhard Müller, Die Praxis der Eidgenössischen Bankenkommission, in Jubiläumsschrift, 50 Jahre eidgenössische Bankenaufsicht, Zürich 1985, S. 305.

29) Vgl. den entsprechenden Leitsatz der EBK-Praxis im EBK-Bulletin Nr. 11, S. 15.

30) Zuberbühler (Anm. 27), S. 181. Auch wenn die Standesregeln der Banken (Ziff. 121.12) nach Ansicht der EBK bereits heute im Ergebnis als zwingendes öffentliches Recht gelten, legt die EBK Wert auf freie Hand zur Rechtsfortbildung. Daher hat sie sich gegen die Übernahme der Sorgfaltspflichten in die Bankengesetzgebung ausgesprochen (Jahresbericht EBK 1988, S. 24).

31) Die EBK beabsichtigt, in Form von Rundschreiben Weisungen und Richtlinien zum professionellen Notenhandel der Banken zu erlassen, welche in dem für die Geldwäscherei neuralgischen Bereich die Sorgfaltspflichten umschreiben (vgl. Pressekonferenz der EBK vom 11. April 1989, Referat von Präsident Dr. Hermann Bodenmann, S. 3). Kritisch zur offenen Formulierung Junod (Anm. 27), S. 115 ff.; zur Praxis vgl. Bernhard Müller (Anm. 28), S. 305.

32) Antwort des Bundesrates vom 12. Dezember 1988 auf die Ip Salvioni vom 29. November 1988 (NR 88.810) und die Motion der sozialdemokratischen Fraktion vom 28. November 1988 (N 88.804).

33) Traditionellerweise problematisch gerade in Hinblick auf die Geldwäscherei sind die Möglichkeiten insbesondere der im Strafprozess zeugnisverweigerungsberechtigten Anwälte und Notare, für ihre der Bank gegenüber anonym bleibenden Klienten Geschäfte zu tätigen. Die Lösung der VSB verlangt den Anwälten und Notaren unter anderem die Erklärung ab, dass sie sich über die wirtschaftliche Berechtigung der in Frage stehenden Werte im klaren sind, dass ihnen bei Anwendung der zumutbaren Sorgfalt kein Umstand bekannt sei, der auf eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Bankgeheimnisses hinweise und dass der Zweck des Mandates sich im traditionellen Arbeitsbereich der Anwaltsprofession halte (nicht primär der Vermögensverwaltung diene).

34) Ihre Auswirkungen lassen sich etwa in der Recommandation No. R (80) 10 des Ministerkomitees des Europarates vom 27. Juni 1980 sowie in den Erklärungen des «Cooke-Committees» der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) nachweisen.

35) Die Zuweisung zum Privatrecht durch das Bundesgericht im Treuhänder-Verband-Entscheid (BGE **109** Ib 146 ff.) ist in der Literatur kontrovers geblieben. Vgl. Peter Klauser, SNB Bulletin 5/1983, S. 49 ff., Georg Müller, SJZ **1984**, S. 349 ff., Werner de Capitani, ebda, S. 352 ff., Nobel, Jubiläumsschrift 1985, S. 223 f.

36) Vgl. Jahresbericht EBK 1986, S. 22 f. und 1987, S. 25 ff., sowie die entsprechende Stellungnahme der EBK gegenüber dem Schweizerischen Anwaltsverband vom 2. Oktober 1986.

37) So auch Bernasconi (Anm. 1), S. 40.

38) Zu den Grenzen privater Selbstregulierung Nobel, Kolloquium schweizerisches Kapitalmarktrecht, Genf 1987, S. 457 u. 462 f. Demgegenüber steht der VSB von 1987 die Bewährungsprobe bezüglich der Identifikation von durch andere Berufsgruppen (Anwälte und Treuhänder) vertretenen Bankkunden noch bevor. Sollte die Vereinbarung die von ihr in dieser Hinsicht anvisierten Ziele nicht erreichen, müssten das Bankengesetz oder die Bankenverordnung revidiert werden, sofern die EBK nicht ein entsprechendes Rundschreiben erlässt. Das Bundesgericht hat bestätigt, dass die VSB die EBK nicht hindert, gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c BankG nötigenfalls strengere Anforderungen zu stellen (BGE **109** Ib 153 und **111** Ib 128).

39) Vgl. etwa Markus Lusser, Die Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken – Rückblick und Ausblick, Mélanges Robert Patry 1987, S. 148 u. 150.

40) Vgl. dazu Bernasconi, Bericht 1986, S. 42 ff.; Messerli (Anm. 26), S. 426 ff.

41) Zur heutigen Rechtslage vgl. auch Gunther Arzt, Grob fahrlässige Geldwäscherei – ein bankrechtliches Kuckucksei im Nest des Strafrechtes? in NZZ vom 29./30. April 1989 sowie derselbe, Das schweizerische Geldwäschereiverbot im Lichte amerikanischer Erfahrungen, ZStrR 1989, S. 160, 199.

42) Praktische Erfahrungen zeigen, dass die Geldwäscher sich um die Natur der Vortat regelmässig nicht kümmern.

43) Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allgmeiner Teil I, Bern 1982, S. 169, 323 f.

44) In Rechtshilfesachen mit den USA etwa subsumiert das Bundesgericht den amerikanischen Tatbestand der Verschwörung («conspiracy») zum Zwecke des Drogenhandels unter die Schweizer Regel des Artikel 19 Ziffer 1 Absatz 6 BetmG («Anstalten trifft»): BGE **108** Ib 525 ff. sowie den E. i. S. Cuevas vom 7. Mai 1986, S. 17.

45) Im Fall Cuevas, S. 18; immerhin hat sich das Bundesgericht in BGE **111** IV 30 für eine extensive Auslegung des Finanzierungsbegriffs ausgesprochen.

46) Vgl. Bernasconi, Bericht 1986, S. 48 f., Messerli (Anm. 26), S. 428.

47) BGE **101** IV 405, Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I, 3. Aufl., Bern 1983, S. 286, Walder, Die Hehlerei gemäss StGB Artikel 144, Kasuistik und Lehren, ZStrR 1986, S. 247 ff.

48) Walder (Anm. 47), S. 236 ff.

49) Stratenwerth (Anm. 47), S. 287.

50) Zur Problematik BGE **95** IV 9 sowie Walder (Anm. 47), S. 245 f., vgl. aber auch Trechsel, Der Tatbestand der Hehlerei, ZStrR 1975, S. 393 ff.

51) Absatz 1: «Wer einem anderen ... in der Absicht Hilfe leistet, ihm die Vorteile der Tat zu sichern, ...».

52) Artikel 36 des Einheits-Übereinkommens von 1961 über die Betäubungsmittel (SR **0.812.121.0**).

53) Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes du 20 décembre 1988, Artikel 3 Paragraph 1 Buchstabe b und Artikel 5.

54) Vgl. die Antwort des Bundesrates auf die EA Leuenberger v. 16. März 1989 (89.1028).

55) Vgl. Septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquents, Mailand, 26. August–6. September 1985, Bericht S. 64 f. sowie die Vorbereitungsarbeiten für den Huitième Congrès von 1990 (insbesondere die regionalen Vorbereitungskonferenzen von 1989).

56) Wie in der Schweiz und in der BRD beschränkt sich das Anwendungsfeld aber auf Verheimlichungs- und Verwertungshandlungen im Anschluss an Vermögensdelikte.

57) Bahamas, Costa Rica, Dominikanische Republik, Guyana, Hong Kong, Jamaika, Malaysia, Mauritius, Panama, Saint Kitts.

58) Z. B.: Frankreich (1. das Gesetz Nr. 87–1157 v. 31. Dez. 1987 «relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants et modifiant certaines dispositions du code pénal»: Einfügung eines Abs. 3 in Art. L. 627 des code de la santé publique; vgl. aber auch 2. den neuen Art. 415 des code des douanes); ebenfalls auf Betäubungsmittel beschränkt: GB (Anm. 59).

59) Für GB: vgl. Section 24 der «Drug Trafficking Offences Act» von 1986 («Offence of assisting drug traffickers»); für BRD: das Projekt einer Ergänzung des deutschen Betäubungsmittelgesetzes.

60) Z. B.: Australien, Kanada, Italien und die USA.

61) Artikel 648bis des «Codice Penale» (eingefügt am 21. März 1978) zur Bekämpfung der Geldwäscherei bei Diebstahl, Erpressung und Geiselnahme; das «decreto-legge» Nr. 625 v. 15. Dezember 1979, das eine Registrierungspflicht für sämtliche Finanztransaktionen von Verwaltung, Banken und Post über einen Betrag von 20 Millionen Lire vorsieht; das Anti-Mafiagesetz vom 13. September 1982 (Nr. 646) sowie das «decreto-legge» Nr. 272 v. 10. Juli 1987, die vor allem die prozessualen Befugnisse der Untersuchungsorgane bei Verdacht auf organisierte Kriminalität ausweiten. Weitere Gesetzesprojekte sind derzeit in Ausarbeitung (Disegno di legge, Nr. 1509, 1547, 1604, 3325).

62) Namentlich im Rahmen von Rechtshilfeersuchen.

63) Gunther Arzt gibt einen wertvollen Einblick in die komplexe amerikanische Rechtslage, auf den hier verwiesen wird (Anm. 41), S. 172

64) Vgl. Irma Weiss, Die Einziehung in der Schweiz liegender Vermögen aus ausländischem Drogenhandel, ZStrR 1985, S. 193, 203 f. (mit deutschem Text).

65) So schreibt die mehrfach abgeänderte Bank Records and Foreign Transactions Act von 1970 (auch Bank Secrecy Act genannt) im ersten Titel Finanzinstituten vor, innert 15 Tagen Transaktionen über 10000 US-Dollar mit «Currency Transaction Report» (CTR) an die Steuerbehörde («Internal Revenue Service») zu melden. Internationale Transaktionen müssen mit einem «Currency and Monetary Instruments Report» (MIR) der Zollbehörde gemeldet werden (zweiter Titel der Act von 1970, auch «Currency and Foreign Transactions Reporting Act» genannt).

66) Arzt (Anm. 41), S. 175.

67) Ebda, S. 166 f.

68) Die zur Anti-Drug Abuse Act 1988 (Public Law 100–690) geführt hat und im übrigen vor allem die Tatbestände der «dritten Generation» enthält.

69) Omnibus Drug Legislation (s. 4702: Restrictions on Laundering of United States Currency). Vgl. auch US-Senate, Subcommittee on Narcotics, Terrorism and International Operations, 13. April 1989, S. 320 f.

70) Vgl. aber auch etwa Irma Weiss (Anm. 64), S. 193 ff.

71) Die Geldwäscherei im Schweizerischen Strafrecht, Bericht mit Vorschlägen zu einer Gesetzesrevision (neuer Art. 305bis StGB) von Rechtsanwalt Paolo Bernasconi,

Lugano, veröffentlicht vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zusammen mit einem Kurzkommentar im Januar 1987.

72) Ausführliche Fassung: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Ergebnisse des Konsultativverfahrens zum Vorentwurf für eine Gesetzgebung über die Geldwäscherei, Bern, März 1988 sowie Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Zusammenfassung der Ergebnisse des Konsultativverfahrens des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes über den Vorentwurf einer Strafbestimmung betreffend die Geldwäscherei, Bern, März 1988.

73) Kanton GR, SVP, LPS und Vorort.

74) Kanton GE, FDP (abhängig vom Ausgang des Verfahrens i.S. «Pizza-Connection»).

75) Groupement des Banquiers Privés Genevois.

76) «Ordre des avocats de Genève», «Student Association of Swiss and Liechtenstein Law», Vorort.

77) Kantone ZG, GR, TI; CVP, SVP, LPS, Schweizerischer Gewerbeverband, Vorort, Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft, Schweizerische Bankiervereinigung, Groupement des Banquiers Privés Genevois, Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte, Groupement des Etablissements de Crédit de la Place de Genève.

78) Die Studienkommission umfasst folgende Mitglieder: Krauskopf Lutz, Prof. Dr. iur., Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz (Präsident), Bernasconi Paolo, Rechtsanwalt und Notar, Corboz Bernard, avocat, Procureur Général, Frey Beat, Fürsprecher, Leiter der Zentralstelle Rechtshilfe mit den USA, Bundesamt für Polizeiwesen, Gautschi Olivier, Fürsprecher, wissenschaftlicher Berater, Rechtsdienst der Schweizerischen Bundesanwaltschaft, Klauser Peter, Dr. iur., Direktor der Schweizerische Nationalbank, Kleiner Beat, Prof. Dr. iur., Delegierter der Schweizerischen Bankiervereinigung, Stratenwerth Günter, Prof. Dr. iur., Ordinarius für Strafrecht an der Universität Basel, Zuberbühler Daniel, Fürsprecher, Stellvertretender Direktor des Sekretariates der Eidgenössischen Bankenkommission.

79) Hearing mit Prof. Dr. iur. Gunther Arzt, Ordinarius für Strafrecht an der Universität Bern.

80) Vgl. bereits Bundesrat Koller in der Debatte des Nationalrates vom 15. Dezember 1988, Amtl. Bull. N **1988** 1876.

81) Amtl. Bull. N **1988** 1871 ff. sowie die Presseberichte in Finanz und Wirtschaft vom 17. Dezember 1988, Gazette de Lausanne vom 19. Dezember 1988, S. 1, La Suisse vom 16. Dezember 1988, S. 15, Neue Zürcher Zeitung vom 16. Dezember 1988, S. 21 und 26. Vgl. auch die grundsätzlichen Stellungnahmen der SNB in Die Weltwoche vom 23. Februar 1989, S. 19, der EBK in Die Weltwoche vom 17. November 1988 sowie den Jahresbericht der Eidgenössischen Bankenkommission 1988, S. 22 f., die Pressekonferenz der EBK vom 11. April 1989, die Stellungnahmen einzelner Bankinstitute – z. B. der Schweizerischen Kreditanstalt in NZZ vom 13. Februar 1989 –, die Pressemitteilungen der Zürcher Kantonalbank vom 17. Februar 1989 und der Schweizerischen Bankiervereinigung vom 22. März 1989, aber auch der Aktion Finanzplatz Schweiz – Dritte Welt in Berner Tagwacht vom 21. Dezember 1988.

82) Vgl. namentlich die folgenden parlamentarischen Vorstösse:

Zum Thema *Geldwäscherei:*
N 88.807: M Grendelmeier v. 28. November 1988; N 88.809: Ip der Grünen Fraktion v. 29. November 1988; N 88.810: Ip Salvioni v. 29. November 1988; N 88.811: M Cavadini v. 29. November 1988; N 88.812: DIp der Sozialdemokratischen Fraktion v. 29. November 1988; N 88.815: Ip Grendelmeier v. 30. November 1988; N 88.877: Po Cavadini v. 15. Dezember 1988; N 88.1074: EA Leuenberger v. 15. Dezember 1988; N 88.1075: EA Leuenberger v. 15. Dezember 1988; N 89.327: Ip Carobbio v. 27. Februar 1989; N 89.367: M Jaeger v. 8. März 1989.

Zum Thema *Drogenhandel:*
N 88.810: Ip Salvioni v. 29. November 1988; N 88.811: M Cavadini v. 29. November 1988; N 88.871: Ip Spälti v. 15. Dezember 1988; N 88.877: Po Cavadini v. 15. Dezember 1988; N 88.880: M Ziegler v. 15. Dezember 1988; N 88.1078: EA Weder v. 16. Dezember 1988; S 89.333: Po Huber v. 27. Februar 1989; N 89.1028: EA Leuenberger v. 16. März 1989.

Zum Thema *Bankenaufsicht:*
N 88.1074: EA Leuenberger v. 15. Dezember 1988; N 88.1075: EA Leuenberger v. 15. Dezember 1988.

83) Konsultativverfahren (Anm. 72), S. 187 (GE).

84) Vgl. Dringliche Interpellation der Sozialdemokratischen Fraktion (88.812) und ihre Behandlung im Nationalrat: Amtl. Bull. N **1988** 1871 1876 1878 und 1893.

85) Vgl. Ebda, S. 1876.

86) Bernasconi (Anm. 1), S. 27.

87) Die Wissenschaft von der Verbrechensaufklärung.

88) Die Wissenschaft von der Verbrechenserklärung und den Erscheinungsformen von Delinquenz.

89) Eine weitere, für den landesrechtlichen Kontext freilich zu unscharfe Begriffsdefinition findet sich in Rechtshilfeübereinkommen mit den Vereinigten Staaten (SR **0.351.933.6**) Artikel 6 Ziffer 3 («organisierte Verbrechergruppe»).

90) F: Artikel 265 und 266 CP; BRD: §§ 129 und 129 *a* StGB; A: § 278 StGB; I: Artikel 416 und 416[bis] CP sowie die Tatbestände der «conspiracy» in den angelsächsischen Ländern.

91) BBl **1980** I 1241; vgl. neuerdings zu diesem Thema auch: Hans Schultz in ZStrR 1989 S. 15 f.

92) Analog zur Hehlerei (vgl. Ziff. 122.2).

93) Zum Nebeneinander von Sicherungseinziehung und Einziehung unrechtmässiger Vermögensvorteile vgl. Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allg. Teil II, Strafen und Massnahmen, Bern 1989, § 14 Rdnr. 47.

94) Stratenwerth (Anm. 93) § 14 Rdnr. 24 mit ausführlichen Nachweisen.

95) Vgl. Ziffer 143.

96) Kritisch im internationalrechtlichen Zusammenhang auch Beat Messerli (Anm. 26), S. 430.

97) Zu diesen und ähnlichen Problemfällen vgl. Arzt (Anm. 41), S. 186 f.; zur international rechtlichen Beweisproblematik Messerli (Anm. 26), S. 429.

98) Insofern besteht Übereinstimmung mit dem Hehlereitatbestand, dazu Georg Naegeli, Hehlerei, Zürich 1984, S. 79 m. w. N.

99) Vgl. zur Umschreibung der Tathandlung auch Arzt (Anm. 41), S. 188 und 190 sowie Messerli (Anm. 26), S. 431 unten.

100) Vgl. für Beispiele von Tarnmanövern VE Bernasconi (Anm. 71), S. 33 f.

101) Darauf hat etwa Hans Walder (Anm. 47), S. 266 f. hingewiesen. Aus demselben Grund soll die Formel im Rahmen der Revision des Vermögensstrafrechtes aus dem neuen Hehlereitatbestand (vgl. Art. 160 StGB-E) entfernt werden. Vgl. entsprechende Kommentare zum VE Bernasconi in den Ergebnissen des Konsultativverfahrens (Anm. 72), S. 118 f.

102) Unklar in diesem Punkt etwa VE Bernasconi (Anm. 71), S. 40; kritisch (betr. Hehlerei) Georg Naegeli (Anm. 98), S. 76 f.

103) Vgl. die Ratio der im übrigen wenig präzisen Formulierung in RVUS Artikel 6 Ziffer 3 (SR **0.351.933.6**).

104) Vgl. den Versuch, die (gescheiterte) «kriminelle Gruppe» über einen Katalog von schwersten Straftaten näher einzugrenzen in BBl **1980** I 1248 f.

105) BGE **100** IV 220, vgl. auch **105** IV 181.

106) Vgl. zu Artikel 19 Ziffer 2 Buchstabe b BetmG: Irma Weiss, ZStrR 1978, S. 209 unten.

107) Vgl. dazu Irma Weiss (Anm. 106), S. 210 f.

108) BGE **88** IV 19, **99** IV 88, **107** IV 82.

109) Vgl. BGE **104** IV 238 sowie die im Anschluss an dieses Urteil geschaffene Erweiterung von Artikel 305 StGB (1[bis] e contrario); dazu BBl 1980 I 1262 f.

110) VE Bernasconi (Anm. 71), S. 41.

111) Jahresbericht der EBK 1988, S. 25.

112) Konsultativverfahren (Anm. 72), S. 131 f.

113) Arzt, NZZ vom 29./30. 4. 1989, S. 34.

114) Vgl. Ziff. 121.1 sowie Zuberbühler (Anm. 27), S. 170 und 173 f., Bernhard Müller (Anm. 28), S. 305 sowie Protokolle der Expertenkommission IV/27 f.

115) Ziffer 132.2.

116) Zweifellos unter die Identifikationspflicht gemäss Artikel 305[ter] würden etwa Spielbanken fallen, sollten sie in der Schweiz zugelassen werden. In den USA spielen Casinos eine erhebliche Rolle in der Geldwaschszene.

117) Vgl. die Unterzeichner der VSB; zur freiwilligen Befolgung der VSB durch Nicht-Banken vgl. Bundesrat Koller in der NR-Debatte vom 15. Dezember 1988, Amtl. Bull. N **1988** 1877.

118) Der Begriff bemüht sich um eine kontinental-europäische Entsprechung zum angelsächsischen «beneficial owner».

119) Im internationalen Bereich vgl. die Erklärung des Cooke-Committee vom 12. Dezember 1988 (verabschiedet von den Notenbankgouverneuren der Zehnergruppe, ausgearbeitet vom Ausschuss für Bankenbestimmungen und -überwachung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich [BIZ] in Basel). Die Empfehlungen gehen nicht über die Standesregeln der VSB hinaus; sie sind vielmehr von der VSB massgeblich beeinflusst.

Schweizerisches Strafgesetzbuch
(Gesetzgebung über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften)

Entwurf

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 12. Juni 1989[1]),
beschliesst:

I

Das Schweizerische Strafgesetzbuch[2]) wird wie folgt geändert:

Art. 305bis (neu)

Geldwäscherei

1. Wer eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die, wie er weiss, oder annehmen muss, aus einem Verbrechen herrühren,

wird mit Gefängnis oder Busse bestraft.

2. In schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder Gefängnis. Mit der Freiheitsstrafe wird Busse bis zu 1 Million Franken verbunden.

Ein schwerer Fall liegt insbesondere vor, wenn der Täter:
a. als Mitglied einer Verbrechensorganisation handelt;
b. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Ausübung der Geldwäscherei zusammengefunden hat;
c. durch gewerbsmässige Geldwäscherei einen grossen Umsatz oder einen erheblichen Gewinn erzielt.

3. Der Täter wird auch bestraft, wenn die Haupttat im Ausland begangen wurde und auch am Begehungsort strafbar ist.

Art. 305ter (neu)

Mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften

Wer berufsmässig fremde Vermögenswerte annimmt, aufbewahrt, anlegen oder übertragen hilft und es unterlässt, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die Identität des wirtschaftlich Berechtigten festzustellen, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr, Haft oder Busse bestraft.

II

Referendum und Inkrafttreten

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

1) BBl 1989 II 1061
2) SR 311.0

Anlage 3

Beschluß des Bundeskabinetts

Der Drogenmißbrauch entwickelt sich in zunehmendem Maße zu einer Bedrohung für Staat und Gesellschaft auch in der Bundesrepublik Deutschland. Für die Bundesregierung hat daher der Kampf gegen den Rauschgiftmißbrauch höchste Priorität.

Ziele der Drogenpolitik der Bundesregierung sind

- die Verringerung der Rauschgiftnachfrage durch wirkungsvolle Prävention und verbesserte Rehabilitation sowie
- die Verringerung des Drogenangebotes durch verstärkte Bekämpfung der Drogenkriminalität, insbesondere des Drogenhandels, und durch Beseitigung der wirtschaftlichen und sozialen Ursachen der Drogenanbaus in den Erzeugerländern.

Diese Ziele sind wirksam nur in enger internationaler Abstimmung und Kooperation zu verwirklichen.

Wesentlichste Aufgabe der nationalen Drogenpolitik ist es, die Menschen, insbesondere die Jugend, für ein Leben ohne Suchtstoffe und Suchtabhängigkeit in freier Selbstbestimmung zu gewinnen und den Drogenkonsum zu ächten. Hierzu sind alle auf eine positive Selbstentfaltung junger Menschen gerichteten Bemühungen des Elternhauses, von Kindergärten, Schulen, Aus- und Fortbildungsstätten sowie der Kirchen und Vereine zu unterstützen. Junge Menschen müssen über die Eigenart und Wirkung von Suchtstoffen, -abhängigkeit und -folgen intensiv aufgeklärt werden. Risikogruppen müssen frühzeitig erkannt und wirkungsvoll betreut werden.

Haupttriebfeder für den international organisierten Rauschgifthandel sind die Profite, die dieser Kriminalitätszweig abwirft. Die Bundesregierung hält es für erforderlich, noch in dieser Legislaturperiode neben der Einführung einer Vermögensstrafe für Rauschgifthändler Rechtsvorschriften zu einer wirksameren Abschöpfung und zur Bestrafung des „Reinwaschens" dieser Verbrechergewinne zu schaffen. Außerdem müssen die Möglichkeiten zum Aufspüren von Drogengewinnen verbessert werden. Die Ermittlungsbehörden sind hierbei auf die Mithilfe der Kreditinstitute angewiesen.

Zu einer wirksamen Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität müssen den Strafverfolgungsbehörden rechtliche Instrumente an die Hand gegeben werden, die es ermöglichen, die Ausbreitung von Rauschgiftorganisationen frühzeitig zu verhindern, in die Organisationen einzudringen und die Hintermänner zur Verantwortung zu ziehen. Hierzu sind wirksame Rechtsvorschriften über den Einsatz von Verdeckten Ermittlern, die Observation, die Polizeiliche Beobachtung, die Rasterfahndung und den Einsatz technischer Mittel erforderlich. Die notwendigen gesetzgeberischen Arbeiten werden mit Nachdruck vorangetrieben.

Anbau und Vertrieb von Rauschgift dürfen nicht länger Existenzgrundlage ganzer Regionen sein. Erforderlich sind daher die Substitution der Rauschgiftproduktion sowie umfassende internationale wirtschafts-, handels- und entwicklungspolitische Maßnahmen, um die wirtschaftliche Abhängigkeit der Anbauländer vom Rauschgiftanbau und -handel zu beseitigen.

Zur Überwachung der Ausfuhr von solchen Chemikalien, die in anderen Ländern häufig zur illegalen Betäubungsmittelherstellung verwendet werden, müssen neue Vorschriften erlassen werden. Die Bundesregierung wird unverzüglich die hierfür erforderlichen Maßnahmen treffen.

Im Hinblick auf die zunehmend internationale Bedeutung des Problems muß die Zusammenarbeit der davon betroffenen Staaten weiter intensiviert werden. Eine besondere Aufgabe kommt dabei der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinten Nationen zu. Die Bundesregierung wird ihre dahingehenden Anstrengungen mit Nachdruck fortsetzen.

Vor diesem Hintergrund haben BMJFFG und BMJ gemäß Beschlüssen der Bundesregierung vom 19. Juli und 24. August 1989 folgende Berichte vorgelegt:

- Bericht über die Rauschgiftsituation und die Grundzüge eines Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans sowie den
- Bericht zur Umsetzung der Drogenkonvention, zur Novellierung der Vorschriften über Verfall und Einziehung und anderer Vorschriften des Strafgesetzbuches sowie zu Maßnahmen zum Aufspüren von Drogengewinnen.

Die Bundesregierung nimmt diese Berichte zustimmend zur Kenntnis. Sie beauftragt die zuständigen Ressorts, die in den Berichten angesprochenen Einzelvorhaben mit Nachdruck zu betreiben.

Um die dargestellten Ziele zu erreichen, wird — unter Einbeziehung und Fortentwicklung der bewährten Maßnahmen und Konzeptionen — unverzüglich ein Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan im Konsens mit den Behörden des Bundes und der Länder, den Gemeinden, den Kirchen, den Gewerkschaften, den Wohlfahrtsverbänden und karitativen Organisationen, den Vereinigungen der betroffenen Eltern sowie aller in der Jugendarbeit tätigen Organisationen entwickelt. Hierzu wird die Bundesregierung im Frühjahr 1990 zu einer „Nationalen Drogenkonferenz" unter Beteiligung aller gesellschaftlichen und politischen Kräfte einladen.

In Vorbereitung der Konferenz und zur Erarbeitung des Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplanes wird eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt. Sie wird geleitet vom Bundesminister des Innern und der Bundesministerin für Jugend, Familie, Frauen und

Gesundheit; ihr gehören außerdem an BMJ, BMF, AA, BMZ, BMFT, BMBW, BMWi, BMA.

Der Bundesminister der Finanzen wird gebeten, den sich aus den Maßnahmenvorschlägen zu Abschnitt III des BMJFFG-Berichtes ergebenden Mehrbedarf gegenüber den Ansätzen des Haushaltsentwurfs 1990 mit den Deckungsvorschlägen in die parlamentarische Beratung des Bundeshaushalts 1990 einzubringen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333